

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

**BEATRIZ BESSA DOS SANTOS**

**PROTEÇÃO AMBIENTAL EM PERÍMETRO URBANO:**  
A QUESTÃO DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE EM  
FLORIANÓPOLIS

Florianópolis  
2013

**BEATRIZ BESSA DOS SANTOS**

**PROTEÇÃO AMBIENTAL EM PERÍMETRO URBANO:  
A QUESTÃO DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE EM  
FLORIANÓPOLIS**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Curso de Graduação  
em Direito do Centro de Ciências  
Jurídicas da Universidade Federal  
de Santa Catarina para obtenção do  
Grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. José Rubens  
Morato Leite

Coorientadora: Msc. Melissa Ely  
Melo

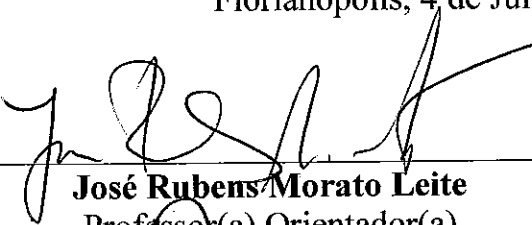
Florianópolis  
2013

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

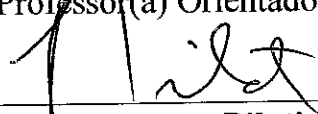
TERMO DE APROVAÇÃO

A presente monografia intitulada "**Proteção ambiental em perímetro urbano: a hipótese das áreas de preservação permanente em Florianópolis**", elaborada pelo(a) acadêmico(a) **Beatriz Bessa dos Santos**, defendida em **04/07/2013** e aprovada pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota 10 (DB2), sendo julgada adequada para o cumprimento do requisito legal previsto no artigo 9. da Portaria n. 1886/94/MEC, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução n. 003/95/CEPE.


Florianópolis, 4 de Julho de 2013



\_\_\_\_\_  
**José Rubens Morato Leite**  
Professor(a) Orientador(a)



\_\_\_\_\_  
**José Isaac Pilati**  
Membro de Banca



\_\_\_\_\_  
**Pedro de Menezes Niebuhr**  
Membro de Banca

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à Universidade Federal de Santa Catarina por durante cinco anos investir na minha educação profissional. Sou grata à sociedade brasileira que, suportando a alta carga tributária, mantém esta universidade gratuita e de qualidade.

Agradeço a todos os professores que tive desde a infância, por me transmitirem o seu conhecimento e fomentarem a minha vontade em conhecer cada vez mais. Em especial, agradeço aos queridos orientadores deste Trabalho de Conclusão de Curso, professor José Rubens Morato Leite e Melissa Ely Melo.

Enfim, não poderia deixar de agradecer à família, amigos e amigas, namorado, colegas de faculdade e colegas de trabalho, em quem eu busco inspiração de força e determinação, por incentivarem este processo acadêmico.

## RESUMO

O presente trabalho teve como tema o risco ambiental em área urbana, com o enfoque nas áreas de preservação permanente de Florianópolis diante do seu crescimento urbano. Pretendeu-se verificar de que forma estes espaços vem sendo tratados no processo de urbanização da cidade. Para tanto, foram buscados conceitos pertinentes à matéria ambiental, como o conceito de meio ambiente e a definição de área de preservação permanente. Analisou-se o tratamento atribuído ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental e destacaram-se relevantes princípios da matéria ambiental. Trouxeram-se pressupostos conceituais relativos ao tema urbanístico, como a definição de cidade, urbanização, urbanificação e urbanismo. Analisou-se o Estatuto da Cidade e a questão da sustentabilidade do espaço urbano. Abordou-se, também, a relação entre o Direito Ambiental e o Direito Urbanístico. Examinou-se ainda o Código Florestal e a aplicabilidade de suas previsões em âmbito urbano. Por fim, estabeleceu-se breve histórico da ocupação da cidade de Florianópolis, ressaltando-se sérios atentados às áreas de especial proteção ecológica. Analisaram-se, ainda, decisões do Tribunal Regional Federal da 4ª Região sobre situações relativas ao tema ocorridas em Florianópolis, revelando-se o posicionamento deste tribunal no que tange ao conflito entre proteção do meio ambiente e espaço urbano.

**Palavras-chave:** Meio Ambiente. Urbanização. Áreas de Preservação Permanente.

## **ABSTRACT**

The present work had as its theme the environmental risk in urban areas, with the focus on the permanent preservation areas before the growth of the city of Florianópolis. It was intended to examine how these spaces have been treated in the process of urbanization of the city. It was analyzed the concept of the environment, the treatment of the right to an ecologically balanced environment as a fundamental right and also relevant principles of environmental law. Important conceptual assumptions about the urban theme, such as the definition of city, urbanization, urbanification and urbanism were brought. There were analyzed the City Statute and the issue of sustainability of urban space. It also mentioned the relationship between environmental law and urban law. The legal definition of Permanent Preservation Areas and their ecological functions were analyzed. Furthermore it has examined the Forest Code and the applicability of their predictions in the urban context. Finally, it has established brief history of the occupation of the city of Florianópolis, demonstrating in this way serious attacks on areas of special ecological protection. About the theme, some Decisions of the Federal Court of the 4th Region were examined, revealing the position of this court regarding the conflict between environmental protection and urban space.

**Keywords:** Natural Environment. Urbanization. Permanent Preservation Areas.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	8
1. O MEIO AMBIENTE .....	11
1.1. A crise ecológica na Sociedade de Risco .....	11
1.2. O Conceito de Meio Ambiente.....	15
1.3. O Direito Fundamental ao Meio Ambiente Equilibrado .....	21
1.4. Princípios do Direito Ambiental .....	29
1.4.1. Princípio da Precaução .....	31
1.4.2. Princípio da Prevenção.....	33
2. O MEIO AMBIENTE NO CONTEXTO URBANO .....	35
2.1. Definição de Cidade .....	35
2.2. Urbanização, Urbanificação e Urbanismo.....	39
2.3. O Estatuto da Cidade e a Sustentabilidade Urbana .....	44
2.4. As relações entre Direito Ambiental e Direito Urbanístico.....	50
3 A QUESTÃO DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE EM PERÍMETRO URBANO .....	56
3.1. Áreas de Preservação Permanente .....	56
3.2. O Código Florestal e a sua aplicação em Ambiente Urbano .....	61
3.3. Ocorrências no Município de Florianópolis: conflito entre crescimento urbano e proteção de Áreas de Preservação Permanente.....	69
3.3.1. O Processo de Ocupação da Ilha de Santa Catarina.....	70
3.3.2. Ocupação na Bacia Hidrográfica do Itacorubi .....	73
3.3.3. Manguezal do Itacorubi e as interferências do processo de urbanização.....	75
3.4. Julgamentos do Tribunal Regional Federal da 4ª Região que envolvem Áreas de Preservação Permanente na cidade de Florianópolis.....	78
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	86
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	90

## INTRODUÇÃO

O século XXI será conhecido como o século das cidades. Isto porque, segundo projeções da Organização das Nações Unidas, ao alcançarmos a metade deste século, setenta por cento da população mundial estará residindo em áreas urbanas. Por hora, o espaço urbano já constitui o habitat dominante ao redor do mundo, fenômeno também registrado no Brasil: no ano de 2010, a população brasileira residente em áreas urbanas alcançou o patamar de 81%, praticamente invertendo a proporção verificada no início do século XX, quando tal índice registrava aproximadamente 10%.

Desde sua origem, o espaço das cidades é associado a uma concepção de melhor qualidade de vida, de melhores oportunidades de trabalho e melhor infraestrutura. Justamente neste sentido, a partir da década de 1950 verificou-se no Brasil intenso êxodo rural, relacionado às dificuldades vivenciadas pelos habitantes daquele espaço, que então buscaram nas cidades melhores oportunidades de vida. Este adensamento populacional, desacompanhado de um adequado planejamento, expõe o espaço urbano a uma série de riscos, entre os quais se encontra o risco ambiental.

A ocupação irregular do solo e o uso indevido de determinadas áreas, especialmente das áreas de preservação permanente, constituem um dos efeitos indesejáveis do processo de urbanização sem planejamento. As áreas de preservação permanente apresentam relevantes funções ecológicas, potencializadas no espaço urbano, tendo em vista que previnem enchentes, inundações, desmoronamentos, evitam a formação de ilhas de calor e melhoram a qualidade do ar. Ainda assim, no processo de urbanização estas áreas são muitas vezes negligenciadas.

Se o meio ambiente, portanto, torna-se vítima do crescimento desordenado das cidades, por outro lado, acaba também vitimando os seus habitantes. Os riscos ambientais muitas vezes são invisíveis, porém, adverte Ulrich Beck, seus efeitos são concretos. A ameaça ambiental, vale dizer, não distingue bairros, classes sociais, fronteiras geopolíticas, sequer a divisão do tempo, perpetuando-se através das gerações. Portanto, a partir do momento em que se constata que os danos ambientais ameaçam o bem estar dos homens, torna-se latente a necessidade de agir.



O tema proposto para este trabalho, portanto, cinge-se à questão da proteção ambiental em perímetro urbano, especificamente quanto às áreas de preservação permanente em face do processo de urbanização verificado no município de Florianópolis, que reúne condições propícias a servir de exemplo para esta problemática: localização predominantemente insular, que constitui barreira natural à expansão urbana; abundante vegetação típica de área de preservação permanente; e palco de intenso crescimento urbano.

Para tanto, lança-se a hipótese: estariam as áreas de preservação permanente – espaço de relevante função ecológica, responsável pelo equilíbrio ambiental e pela qualidade de vida dos habitantes da cidade – sendo protegidas diante do processo de urbanização verificado no município de Florianópolis, precisamente em sua porção insular?

O objetivo do trabalho é analisar, sob o viés histórico e sob o viés jurídico, de que forma as áreas de preservação permanente vem sendo tratadas ao longo do processo de urbanização da cidade. Nesse sentido, pretende-se analisar a evolução do processo de ocupação de Florianópolis e seus reflexos ao meio ambiente. Sob o aspecto jurídico, pretende-se analisar decisões judiciais proferidas por tribunal pátrio, compreendendo de que forma o judiciário interpreta e aplica a lei federal ambiental, no que diz respeito a espaços de especial proteção em âmbito urbano.

O desenvolvimento do estudo seguirá o processo dedutivo, partindo-se de argumentos gerais formulados pelo aporte das teorias de base eleitas para, então, proceder-se ao desenvolvimento de raciocínio em torno da hipótese firmada, qual seja, se as áreas de preservação permanente em Florianópolis estariam sendo devidamente protegidas durante o processo de expansão urbana. Será adotada como técnica de pesquisa a consulta a fontes primárias legislativas, documentos judiciais, bem como a fontes secundárias, através de vasta investigação bibliográfica.

O trabalho organiza-se ao longo de três capítulos. Inicia-se o primeiro capítulo com uma reflexão sobre o risco ambiental na sociedade moderna, seguindo-se com a compreensão do conceito de meio ambiente, do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e de princípios destacados que regem a matéria. O segundo capítulo volta-se à compreensão

de termos pertinentes à matéria urbanística, convergindo, ao final, à comparação entre os pontos de intersecção entre direito ambiental e direito urbanístico. O terceiro capítulo, por sua vez, explora a origem e definição legal das áreas de preservação permanente; analisa o Código Florestal e sua aplicação em espaço urbano; rememora o histórico de ocupação de Florianópolis, e, por fim, analisa decisões judiciais que revelam o entendimento do Tribunal Regional Federal da 4ª Região sobre a proteção de áreas de preservação permanente em área urbana.

Ressalta-se que o critério utilizado para a seleção das decisões analisadas no capítulo terceiro foi, primeiramente, buscar situações de interferência em áreas de preservação permanente ocorridas especificamente na cidade de Florianópolis. Após o recorte para esta cidade, foram extraídos os julgamentos que manifestassem o posicionamento do tribunal quanto à aplicação do Código Florestal em área urbana; que revelassem a aplicação do princípio de prevenção ou precaução para a proteção de espaço ameaçado; e que demonstrassem o conflito entre o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e outros direitos de alta relevância.

Desde já, pertinente se faz a ressalva de que o presente estudo não pretende esgotar o tema proposto, apresentando, portanto, suas limitações. Por outro lado, tem-se como justificativa deste trabalho a contribuição com a reflexão sobre a proteção dos recursos ambientais como pressuposto da qualidade de vida dos habitantes das cidades.

## 1. O MEIO AMBIENTE

### 1.1. A crise ecológica na Sociedade de Risco

Inevitável lançar-se ao estudo de questões ligadas ao meio ambiente sem primeiramente dedicar certa reflexão sobre a crise ecológica enfrentada há algumas décadas pela sociedade. É necessário compreender a complexidade do tema, a fim de que se tenha real dimensão do grande desafio lançado à geração atual de proteger os recursos naturais, reverter um ciclo vicioso até então imperante e promover mudanças fundamentais à preservação e qualidade da vida de todos.

Entre tantas obras disponíveis para tratar o assunto, optou-se particularmente por duas, quais sejam, “A Sociedade de Risco”, do sociólogo alemão Ulrich Beck, datada de 1986, e o recente fenômeno “A História das Coisas”, de Annie Leonard, documentário transformado em livro em 2011. Ambas as obras revelam comoventes e duras mensagens, de modo a sensibilizar os leitores acerca da gravidade das ameaças ambientais, provocando-os a reagir e colaborar com a causa.

A obra de Annie Leonard analisa a crise ambiental sob a perspectiva do modelo econômico vigente propulsor de um consumo irracional e insustentável. Conforme reflete a autora, para que um sistema exista dentro do outro, deve-se respeitar os limites do sistema maior. Nesse sentido, as invenções humanas, ao compreenderem um subsistema da biosfera, devem respeitar os limites desta. Entretanto, o que se verifica é que o ser humano desafia a capacidade planetária de sustentar a vida desta e de outras gerações em qualidade e dignidade (2011).

Enquanto o sucesso das nações é principalmente avaliado quanto ao seu desempenho econômico, orientado sempre ao crescimento contínuo, que, por conseguinte, exige o aumento nas atividades da indústria, comércio, serviços e consumo, a humanidade distancia-se da necessária preservação ambiental. Isto porque todo esse processo de “crescimento” exige maior extração de recursos naturais e, diante das limitações destes recursos, torna-se impossível e insustentável o equilíbrio entre meio ambiente e progresso econômico.

Prudente a ressalva da autora: o consumo, a princípio, não constitui algo ruim, quando atende às necessidades humanas. A partir do momento em que se volta aos supérfluos, é então verificada sua periculosidade. Muitas vezes a compulsão para comprar novos objetos relaciona-se à pressão para expressar identidade ou status imposta pelas campanhas publicitárias agressivas e manipuladoras, que contam com o auxílio da psicologia e neurociência para alcançar o efeito desejado.

O mercado transmite aos consumidores mensagens que estimulam o consumo. São utilizadas estratégias para instigar no comprador o desejo de possuir algo um pouco mais novo, um pouco melhor e um pouco mais rápido do que o necessário, ou simplesmente incitar o desejo de adquirir algo novo que não constitua verdadeira necessidade. A publicidade transmite mal-estar pelo fato do indivíduo ainda não possuir certo bem, ou estimula neste o desejo de compra para que se sintam bem.

Além do excesso de recursos naturais empregados nesse sistema econômico insustentável, outras ameaças ao meio ambiente aparecem. Em muitos processos produtivos, por exemplo, são utilizados materiais sintéticos que, apesar de agregarem características desejadas aos produtos – brilho, maciez, resistência, durabilidade – não se sabe os efeitos que possam causar na saúde da população e bem-estar do meio ambiente, pois poucas dessas substâncias tiveram seus efeitos analisados ao longo de sua existência (LEONARD, 2011).

Os consumidores, portanto, são expostos a toxinas por meio dos objetos utilizados no cotidiano – mas não são os únicos. Enquanto os consumidores assumem o terceiro plano na ordem de vulnerabilidade às substâncias nocivas empregadas nos produtos, em segundo plano encontram-se as comunidades vizinhas às fábricas e indústrias e, por sua vez, no primeiro plano estão os trabalhadores que manipulam tais materiais. Ressalta-se que mesmo uma baixa exposição a componentes nocivos possibilita efeitos negativos em longo prazo, principalmente à geração seguinte (LEONARD, 2011)

Outro aspecto prejudicial desta rede de consumo, como sustenta Annie Leonard (2011), é o seu sistema de distribuição. Numa economia globalizada, a cadeia de fornecimento de um produto envolve vários continentes. A extração de matéria-prima ocorre em um local, a produção e a comercialização em

outros. Ocorre que a infraestrutura de transporte consome enormes quantidades de combustíveis fósseis, emitindo perigosos resíduos aos oceanos, à atmosfera e ao meio ambiente como um todo.

O descarte de todos estes materiais produzidos e consumidos também constitui grande ameaça ao meio ambiente. O que fazer com tantos rejeitos? Apenas pequena parte do lixo é reciclada. A maior parte é basicamente enterrada ou queimada – ambos os processos extremamente prejudiciais à natureza. Alguns países “desenvolvidos”, para se livrarem de tal problema, promovem carregamentos marítimos de lixo a outras regiões do mundo, ao disfarce de reciclagem, em atitude notavelmente imoral (LEONARD, 2011).

De todo modo, a perspectiva da autora é compreender os aspectos do consumo humano com vistas à formação de um sistema ecológico-econômico de fato sustentável. Propõe como soluções a maior durabilidade dos bens, para que não sejam tão rapidamente descartados e substituídos; a imposição aos produtores da obrigação de recolher os rejeitos e reaproveitá-los na produção; propiciar a transparência na cadeia de fornecimento e produção, para que o consumidor possa avaliar a qualidade dos produtos, e exigir, quando necessário, novos comportamentos às organizações.

Nesse sentido, a autora entende que, para mudar as perspectivas de vida no planeta, é necessário reduzir a extração de matéria-prima, estimulando a inserção dos rejeitos novamente na cadeia produtiva, além de incentivar a reciclagem. É preciso ainda que cada indivíduo repense seu modo de vida e comportamento, de modo a produzir e consumir menos e partilhar cada vez mais os recursos que já possui (2011).

Por sua vez, o sociólogo Ulrich Beck analisa a crise ecológica sob a perspectiva dos riscos ambientais gerados pelas atividades do ser humano relacionadas às forças produtivas exponencialmente crescentes da modernização, que desencadeiam riscos e potenciais de autoameaça graves. Nesse sentido, afirma que a produção social de riqueza faz-se acompanhar sistematicamente pela produção social de riscos científico-tecnologicamente produzidos (2010).

Essa exposição aos riscos ambientais, e aos danos efetivamente ocorridos, caracteriza-se como uma ameaça que não distingue as subdivisões criadas pelo ser humano: não faz distinção entre classes sociais, não encontra

barreiras nas fronteiras geopolíticas, tampouco na divisão do tempo, perpetuando-se através das gerações. Desse modo, pondera o autor não haver a “classe” dos não afetados ambientalmente, mas no máximo um agrupamento ainda não afetado.

Os riscos da modernização, menciona o autor, também acompanham a tendência da globalização. Isto porque uma vez produzidos, lançam um efeito equalizador sobre o seu raio de alcance e sobre as pessoas pertencentes a este perímetro, revelando um viés democrático. Os riscos não se vinculam ao lugar em que gerados, irradiando prejuízos à vida em todo o planeta, sob todas as suas formas, sem distinções (2010).

Uma vez que os riscos ambientais tendem a se distribuir de maneira uniforme, as tentativas de solução exigem negociações e acordos internacionais. Os danos ao meio ambiente se perpetuam independente da proporção que determinada nação tenha colaborado para tais efeitos. O interesse na sua proteção é, portanto, generalizado e acentua a tendência de unificação de nações ou organizações em prol desta causa.

Conforme Ulrich Beck (2010), os novos riscos ambientais, traduzidos em contaminações nucleares ou químicas, substâncias tóxicas em alimentos e produtos, enfermidades civilizacionais, apresentam certa peculiaridade: escapam inteiramente à capacidade perceptiva humana imediata. Enquanto as ameaças de outros tempos eram sensíveis à visão e ao olfato, os riscos civilizatórios fogem da fácil identificação. Muitas vezes, sequer são notadas, pois os efeitos mais graves competirão à futura geração.

O autor faz séria crítica às ciências naturais quando atribuem limites de tolerância às toxinas presentes em determinado local. Primeiramente, porque este patamar tolerável pela ciência converte-se em um padrão de degradação considerado normal e aceitável; num segundo ponto, porque este limite é construído a partir de uma média, cujo cálculo camufla a existência de regiões mais afetadas; por fim, porque o acúmulo de tolerâncias conduz a um prejuízo a longo prazo para o homem e para a natureza (2010).

O grande desafio para o combate às ameaças ao equilíbrio do meio ambiente consiste na superação por parte de organizações e nações de seus egoísmos consistentes na busca do seu desenvolvimento econômico a qualquer custo, evitando medidas de prevenção por representarem perda de

competitividade frente àqueles que não adotam as mesmas atitudes. Embora muitos organismos demonstrem publicamente preocupação com a crise ecológica e revelem intenção em promover mudanças, as atitudes necessárias não saem do papel.

Desse modo, denota-se que as ameaças e danos às condições naturais da vida convertem-se em ameaças sociais, econômicas e políticas. Os problemas ambientais não se restringem à esfera da natureza, mas atingem a sociedade em todos os seus aspectos. A sociedade não se sustenta sem a natureza. O desafio de equilibrar esta complexa interação – que compete à atual e à futura geração – é que justifica o conceito de sociedade de risco.

## 1.2. O Conceito de Meio Ambiente

A reflexão inicial que se possa fazer sobre *meio ambiente* esbarra na própria terminologia empregada: em razão da palavra *ambiente* já trazer em sua essência a concepção de “âmbito que circunda”, a complementação pela palavra *meio* torna o termo um caso de pleonismo, que, entretanto, conduz à compreensão de meio ambiente como tudo aquilo que nos envolve (FIORILLO, 2004).

A suposta redundância da expressão *meio ambiente*, para José Afonso da Silva, é oriunda da intenção de se reforçar o sentido significativo do termo, dando, psicologicamente, expressividade mais ampla – necessidade esta percebida pelo legislador, que intenta dar aos textos legislativos a maior precisão significativa possível (SILVA, 2009). Nesse sentido, enxerga-se na repetição dos termos uma função mais ampla, não coincidindo com um mero erro gramatical.

Meio ambiente, na concepção de Paulo de Bessa Antunes, é o somatório de natureza, atividade antrópica e a modificação produzida pelo ser humano sobre o meio físico, do qual obtém o seu sustento. A capacidade do homem de intervir e modificar o meio físico justifica, pois, sua inclusão no denominado mundo natural (ANTUNES, 2010).

De modo semelhante, José Afonso da Silva (2009, p. 20) compreende o ambiente como um “conjunto de elementos naturais e culturais, cuja interação constitui e condiciona o *meio* em que se vive” – nesse sentido, conclui que a

expressão “meio ambiente” de fato é acertada, uma vez que “ambiente” compreende o conjunto de elementos, enquanto a palavra “meio” significa o resultado de tais interações.

Em suma, para o autor acima mencionado, “o meio ambiente é, assim, a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas” (2009, p. 20)

O legislador brasileiro, por sua vez, também se incumbiu da tarefa de trazer uma definição para meio ambiente, traduzida no artigo 3º da Lei 6.938/1981 como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

A Constituição Federal, por sua vez, ao introduzir o capítulo sobre o Meio Ambiente, foge de um conceito técnico, como aquele encontrado na Lei 6.938/81, acrescentando um viés humano e social ao termo:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Segundo Paulo de Bessa Antunes (2004), analisando-se o dispositivo citado chega-se à conclusão de que o constituinte pretendeu assegurar a todos o direito de que as condições que *permitem, abrigam e regem a vida*, nos termos da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, não sejam alteradas desfavoravelmente pelas manifestações humanas, pois são essenciais à sobrevivência desta espécie.

Logo, a expressão “meio ambiente”, pela Lei 6.938/81 reduzida ao aspecto natural ou físico, recebeu da constituição federal significado mais abrangente. Trata-se, nos termos de Édis Milare, de uma concepção ampla, “que vai além dos limites estreitos fixados pela Ecologia tradicional”, englobando toda a natureza original e artificial, bem como os bens culturais correlatos (2007, p. 110).

A inclusão destas outras vertentes sob o manto do meio ambiente tem fundamento, segundo César Pacheco Fiorillo (2004), na utilização, pelo



constituente, do termo “sadia qualidade de vida”, expressão esta que se desdobra em dois objetos de tutela ambiental: a qualidade do meio ambiente e a qualidade de vida, compreendendo esta última a saúde, o bem-estar e a segurança da população.

Percebe-se, entretanto, uma nítida tendência em se atribuir diversos *problemas* à esfera do meio ambiente, a partir de um simples silogismo de que se determinada situação envolve a proteção da “sadia qualidade de vida”, nos termos do artigo 225 da Constituição Federal, é também albergada, portanto, como um segmento do meio ambiente.

A esse respeito, Paulo de Bessa Antunes (2004) adverte que a forma demasiadamente ampla de se compreender o meio ambiente faz com que surjam ramos tão especializados dentro do Direito Ambiental que tendem a ameaçar a coerência, a coordenação e mesmo a identificação de seus pontos em comum.

Sendo o termo meio ambiente um conceito jurídico indeterminado, importante a atuação dos doutrinadores na tarefa de integralizá-lo. Nesse sentido é que se obtém a classificação do meio ambiente, comumente dividida por doutrina – e em alguns casos pela jurisprudência<sup>1</sup> – entre quatro dimensões: meio ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho. O doutrinador Terence Dornelles Trennepohl menciona ainda outra subespécie do meio ambiente, qual seja, o Patrimônio Genético (2010).

A divisão que se faz do meio ambiente em segmentos, explica Cesar Pacheco Fiorillo (2004), justifica-se na tentativa de facilitar a identificação da atividade degradante e do bem imediatamente ofendido. A classificação, portanto, não compromete a unidade do meio ambiente e seu objetivo maior que é tutelar uma vida saudável a todos.

Tendo em vista que as doutrinas se organizam, em sua maioria, entre os quatro segmentos outrora citados – natural, cultural, artificial e laboral – importante que se dê breve explanação sobre estas, uma vez que exploram a

---

<sup>1</sup> “A ‘defesa do meio ambiente’ [...] traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral”. STF, ADIn-MC 3540/DF, Trib. Pleno, rel. Min. Celso de Mello, j. 01.09.2005;

“Com a Constituição Federal de 1988, passou-se a entender também que o meio ambiente divide-se em físico ou natural, cultural, artificial e do trabalho”. STJ, REsp 725257/MG, 1.ª T., rel. Min. José Delgado, j. 10.04.2007.

definição ampla de meio ambiente trazida pelo constituinte, no artigo 225, complementando, pois, o conceito contido neste dispositivo.

O conceito de meio ambiente natural, ou físico, ofertado por José Afonso da Silva, é o de “local de interação dos seres vivos e seu meio, onde se dá a correlação recíproca entre as espécies e as relações destas com o ambiente físico que ocupam” (2009, p. 21). Abrange, pois, o solo, a água, o ar atmosférico, a flora – aproximando-se da definição introduzida pelo legislador na Lei 6.938/1981. Não há menção expressa à fauna na definição cunhada pelo autor.

Para Terence Dorneles Trennepohl (2010, p. 34), o meio ambiente natural é aquele que mais se aproxima da natureza, pois trata diretamente de fauna e flora. Além destes dois elementos, também envolve “atmosfera, água, solo, subsolo, os elementos da biosfera, bem como os recursos minerais”. Destaca-se, em comparação ao conceito dado por José Afonso da Silva, a explícita inclusão da fauna e dos recursos minerais como integrantes do meio natural.

Enfim, denota-se que os elementos que compõem o que se chama de meio ambiente natural, à luz das explanações feitas pelos doutrinadores acima mencionados, são aqueles que existem independentemente da ação do homem. Por conseguinte, é a partir do momento em que o ser humano interfere no meio *físico ou natural*, que se concebem outras dimensões de meio ambiente.

O Meio Ambiente Cultural é mencionado em mais de uma oportunidade pela Constituição Federal, porém, é no artigo 216 que se encontra sua regra básica (MILARÉ, 2006) <sup>2</sup>. Este mesmo autor alega que referido artigo traz em seus incisos de modo apenas exemplificativo alguns exemplos de bens naturais, uma vez que todos os bens que façam referência à identidade e

---

<sup>2</sup> Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico. (...)

memória dos diferentes grupos formadores desta sociedade fazem jus à proteção constitucional.

Como destaca Celso Antonio Pacheco Fiorillo (2004, p. 22), “o bem que compõe o chamado patrimônio cultural traduz a história de um povo, a sua formação, cultura e, portanto, os próprios elementos identificadores de sua cidadania” que constitui princípio fundamental desta República.

A vida humana é alicerçada no meio ambiente cultural, ambiente no qual o homem encontra referenciais para sua existência e seu desenvolvimento. Os bens culturais não são fruto apenas da necessidade humana, mas traduzem verdadeiros sentimentos sociais e coletivos. Desse modo, têm influência decisiva na qualidade de vida do homem, pela representatividade que carregam (CORREIA, 2004).

Ressalta-se ainda que a preocupação de se preservar bens culturais não se deve voltar apenas para monumentos e objetos artísticos de valor excepcional, também não se atrelando necessariamente à noção de beleza. A proteção deve se estender “não só às grandes criações, mas também às obras modestas, que tenham adquirido, com o tempo, uma significação cultural” (FIGUEIREDO, 1998, p. 201).

O meio ambiente artificial, por sua vez, é aquele composto pelo espaço urbano construído, caracterizado pelo conjunto de edificações e equipamentos públicos, estando o conceito diretamente relacionado, portanto, ao conceito de cidade (FIORILLO, 2004).

Em outros termos, “trata-se de tudo aquilo que nasceu da atividade humana, mas não pela sua evolução, como ocorre com o meio ambiente cultural, mas pelo seu engenho, pela sua atividade de construção, de criação – e por vezes até pela sua necessidade” (RODRIGUES, 2011, p. 20).

Em visão mais ampla, Terence Dorneles Trennepohl afirma que “o meio ambiente artificial representa o direito ao bem-estar relacionado às cidades sustentáveis e aos objetivos da política urbana, como insculpido na Constituição Federal” (2010, p. 36).

Como ressalta Édis Milaré, o meio ambiente construído “deve ser propício à saúde e ao bem-estar de seus usuários e da coletividade em geral, assim como às formas de vida nele admitidas” (2007, p. 274). Sua proteção visa garantir a sadia qualidade de vida em um ambiente criado pelo homem

para as funções de habitação, trabalho e atividades de lazer (RODRIGUES, 2011).

Chega-se, enfim, ao quarto aspecto do meio ambiente – conforme classificação majoritária da doutrina – que se dedica à segurança da pessoa no local de trabalho. Segundo Celso Antonio Pacheco Fiorillo, constitui o meio ambiente do trabalho:

O local onde as pessoas desempenham suas atividades laborais, sejam remuneradas ou não, cujo equilíbrio está baseado na salubridade do meio e na ausência de agentes que comprometam a incolumidade físico-psíquica dos trabalhadores (...).

José Afonso da Silva (2009, p. 23) entende o meio ambiente do trabalho como o “local em que se desenrola grande parte da vida do trabalhador, cuja qualidade de vida está, por isso, em íntima dependência da qualidade daquele ambiente”.

A tutela mediata do meio ambiente do trabalho encontra-se no caput do artigo 225 da Constituição Federal, e, de modo imediato, têm-se as previsões do artigo 200, inciso VIII<sup>3</sup>, e do artigo 7º, incisos XXII e XXIII. Em síntese, os dispositivos apontados destacam o direito à redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança, e o adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas. Desse modo, consoante a Carta Federal, não serão toleradas as atividades que ponham em risco a vida, a integridade física e a segurança dos indivíduos. (FIGUEIREDO, 1998).

Entende-se, enfim, que o meio ambiente laboral constitui tudo aquilo que envolve o trabalhador, abrangendo desde o estabelecimento de trabalho, a forma das atividades laborais, e ainda tudo que possa afetar a sua saúde, fisicamente ou psicologicamente, sua segurança e seu bem-estar (SILVA; ROLEMBERG, 2012).

---

<sup>3</sup> Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: (...)

VIII - colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social (...)

XXII - redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança;

Ressalta-se que a classificação do meio ambiente entre quatro esferas e posterior conceituação sobre cada uma destas tem fundamento na necessidade de se integralizar a definição geral trazida pelo constituinte a respeito de meio ambiente. Embora estejam direcionadas a objetos distintos (o meio natural, o ambiente do trabalho, as manifestações culturais e as construções empreendidas em espaço urbano) unem-se quanto ao ideal de promover a sadia qualidade de vida.

### 1.3. O Direito Fundamental ao Meio Ambiente Equilibrado

É sabido que a análise constitucional da proteção ambiental e dos direitos fundamentais é matéria vasta e profunda que, a despeito de sua importância, foge à pretensão principal deste estudo. Entretanto, entende-se que qualquer trabalho que se destine a estudar o meio ambiente, como neste caso, deve, ainda que brevemente, dedicar certa atenção à inserção do meio ambiente no seio constitucional, de modo a compreender a intenção desta previsão e os seus reflexos.

O meio ambiente equilibrado fora elevado à condição de direito fundamental pelas Nações Unidas na Conferência de 1972 que editou a Declaração do Meio Ambiente, a qual dispunha, entre seus princípios, que “a proteção e melhoria do meio ambiente é uma questão fundamental que afeta o bem-estar dos povos e o desenvolvimento econômico” e constitui em objetivo imperioso da Humanidade, ao lado das metas fundamentais estabelecidas para a paz (SILVA, 2009, p. 59).

Os países, portanto, que elaboraram suas constituições após referida Conferência, ou seja, após 1972, é que tiveram então a oportunidade de inserir em seus textos constitucionais uma tutela ao meio ambiente alinhada aos clamores universais assentados naquela Declaração, quando já se vislumbrava nitidamente o panorama de *ecocídio* que o mundo enfrentava (MILARÉ, 2007).

No contexto brasileiro, a Constituição de 1988 foi pioneira quanto ao grau de importância que atribuiu ao meio ambiente. Os constituintes anteriores a 1988 não se preocuparam com a conservação dos recursos naturais e com a sua utilização racional e, embora normas anteriores infraconstitucionais já tivessem tratado da proteção jurídica sobre específicos elementos naturais –

tais como fauna, flora, recursos minerais – apenas o fizeram em razão da utilidade econômica que representavam como insumo dos processos produtivos, e não em razão da importância para a manutenção do equilíbrio da vida, como o fez então a atual Constituição (MARCHESAN; STEIGLEDER; CAPPELI, 2004).

Desse modo, a Lei Fundamental de 1988 pela primeira vez, em comparação às Cartas que a antecederam, abordou de modo específico a proteção do ambiente e inseriu este anseio, e também exigência, em diversos dispositivos ao longo do texto constitucional, em consonância inclusive com o reconhecimento da multidisciplinaridade da matéria. A título de exemplo, encontra-se referência à questão ambiental nos capítulos dedicados a ordem econômica e à política agrícola e fundiária e da reforma agrária. Entretanto, é no Capítulo VI da Ordem Social, resumido ao artigo 225, que se encontra a base normativa da proteção ao meio ambiente.

O artigo 225 da Constituição Federal, como sustenta José Afonso da Silva (2009), fragmenta-se em três conjuntos de normas: o *caput* traduz a norma-matriz, ou norma-princípio, do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; no §1º encontram-se os instrumentos de garantia da efetividade deste direito; por fim, o §2º e seguintes cuidam das determinações particulares em relação a objetos e setores que invocam urgente proteção. É a norma matriz, portanto, que revela o conteúdo de direito fundamental.

A despeito de não se encontrar explicitado no artigo 5º da Constituição Federal, o meio ambiente equilibrado constitui um direito fundamental – ao menos para a ampla maioria da doutrina, acompanhada pelo Supremo Tribunal Federal. Isto porque, conforme Ingo Wolfgang Sarlet, o §2º do artigo 5º da Constituição Federal representa cláusula de abertura que admite a existência de direitos fundamentais positivados em outras partes do texto constitucional (1998).

Nesse sentido, também é o posicionamento de Cristiane Derani, para quem a condição de direito fundamental não se subordina à sua inclusão ou não ao rol do artigo 5º da Constituição Federal. Conclui a autora que “um direito é fundamental quando seu conteúdo invoca a construção da liberdade

do ser humano” (1998, p. 91), compreendendo o termo liberdade em sentido bastante amplo, como se verá em sequência.

Por sua vez, Martin Borowski afirma que devem ser considerados fundamentais todos aqueles direitos cuja importância não permite que a opção por sua garantia esteja submetida ao juízo de livre deliberação de majorias parlamentares (apud AYALA, 2009). De fato, a constituição brasileira é antimajoritária, no sentido de que protege certos valores supremos inclusive da vontade da maioria.

Os direitos fundamentais constituem cláusulas pétreas, de modo que representam limite material à reforma constitucional, impedindo o poder de emenda – qualidade que os diferencia de outras normas positivadas na Constituição. Revestem-se de imutabilidade e intangibilidade, vedando qualquer tentativa de retrocesso (LEITE; PILATI, 2011).

Pois bem. Admitindo-se então o direito ao meio ambiente equilibrado como um direito fundamental, é incluído na categoria de direito de terceira geração – ou de novíssima dimensão – como já deixou assente o Supremo Tribunal Federal em conjunto com ampla doutrina – em referência à conhecida classificação dos direitos humanos que leva em conta o seu processo de compreensão, afirmação e consolidação, ou seja, de sua evolução histórica (ADI 3.540-MC/DF, 03.02.2006).

Na linha desse processo evolutivo dos direitos humanos, a primeira geração compete aos direitos civis e políticos, que compreendem as liberdades clássicas surgidas no contexto histórico do pensamento liberal-burguês do século XVIII, e denotam uma esfera de autonomia individual e defesa em face do poder do Estado – é o caso do direito à vida, à liberdade e à igualdade perante a lei (MARCHESAN; STEIGLEDER; CAPPELI, 2004).

Os direitos de segunda geração, por sua vez, são reflexos dos conflitos gerados pelo processo de industrialização no decorrer do século XIX e dos graves conflitos sociais e econômicos. Objetivam, nesse sentido, o bem-estar social, constituindo-se em liberdades positivas: direitos a prestações sociais e estatais; liberdades sociais; direitos fundamentais dos trabalhadores (Ibidem, 2004).

A terceira geração de direitos humanos é composta por aqueles direitos que não se destinam à proteção dos interesses de um indivíduo ou grupo

específico, mas tem por destinatário o gênero humano, ou seja, são atribuídos de modo difuso a todos os integrantes dos agrupamentos sociais. São conhecidos ainda como direitos de solidariedade ou fraternidade (ADI 3.540-MC/DF, 03.02.2006). O direito ao meio ambiente equilibrado possa ser considerado talvez o maior representante destes direitos difusos.

Na ponderação de Celso Antonio Pacheco Fiorillo (2004), foi a partir da Segunda Guerra Mundial, que se passou a refletir e identificar necessidades que pertenciam à coletividade, e não aos indivíduos isoladamente. Estes direitos difusos brotam de novas reivindicações fundamentais do ser humano, em função principalmente da explosão tecnológica, que afetou sobremaneira meio ambiente e a qualidade de vida (MARCHESAN; STEIGLEDER; CAPPELLI, 2004).

A crescente complexidade social revelada no seio da sociedade industrial conduziu a um novo padrão de conflituosidade, que transcendia aos conflitos interindividuais. Trouxe consigo um cenário de conflitos metaindividuais, ou difusos, que tratavam do interesse de todos. Em suma, os interesses difusos consubstanciam-se em necessidades coletivas individualmente sentidas (MIRANDA, 1983).

Embora a história dos direitos fundamentais tenha se iniciado com a necessidade de se limitar o poder estatal, com os avanços da sociedade industrial começou-se a identificar outras espécies de ameaça à liberdade dos indivíduos, constatando-se que “as liberdades escolhidas pelo Estado de Direito não eram ameaçadas pelo poder do Estado apenas, mas pelos efeitos das atividades sociais” (DERANI, 1998, p. 94). O próprio modelo de “desenvolvimento” adotado pela sociedade era então responsável pela eclosão de uma crise ecológica.

Partindo do pressuposto de que um direito é fundamental quando seu conteúdo invoca a construção da liberdade do ser humano, o direito ao meio ambiente equilibrado neste sentido se enquadra, enquanto traduz a liberdade no seu aspecto mais profundo: a liberdade de existir dignamente, liberdade à vida, liberdade de ter garantidas as condições de manutenção e reprodução da existência (DERANI, 1998).

A inclusão do meio ambiente como objeto de proteção constitucional, no ponto de vista de Patryck Ayala (2009), justifica-se na compreensão de que a



dignidade da vida humana é condicionada pela qualidade dos recursos naturais. Nesse sentido, a qualidade de vida ou vida digna é efeito que resulta da proteção do meio ambiente, daí a sua necessária proteção.

Também visualiza este mesmo autor um aspecto de liberdade inserido na proteção constitucional do meio ambiente ecologicamente equilibrado, uma vez que este visa “garantir a proteção subjetiva da liberdade de acesso à qualidade dos próprios recursos naturais”, compreendida esta liberdade como a possibilidade de se usufruir de cada um destes recursos ofertados pela natureza (2009, p. 190).

Até o momento, explanou-se sobre o adequado reconhecimento do meio ambiente equilibrado como um direito fundamental e a sua classificação como direito de terceira geração, por constituir direito difuso. Necessário então que se passe a analisar outros pontos importantes introduzidos pelo constituinte à norma-matriz sobre o meio ambiente, a seguir transcrita:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo para as presentes e futuras gerações.

O primeiro termo utilizado no dispositivo já exige certa reflexão, uma vez que determina o destinatário da tutela ambiental. A opção do constituinte por utilizar um termo abstrato, conduz os doutrinadores à reflexão sobre o que estaria compreendido sob a expressão “todos”. Para Édis Milaré, seriam titulares da proteção ambiental os cidadãos do país, que representariam as presentes gerações, bem como aqueles que ainda não existem e os que poderão existir, a constituir as futuras gerações (2007).

Outros autores incluem sob a proteção constitucional os estrangeiros, ampliando a concepção acima trazida. Entende José Afonso da Silva (2009) serem titulares da proteção ambiental as presentes e as futuras gerações, sejam de brasileiros ou de estrangeiros. Por sua vez, Paulo de Bessa Antunes (2010), também admite que, sob o termo “todos”, o constituinte teria incluído tanto os brasileiros quanto os estrangeiros, residentes ou não no país.

Importante é a observação de Paulo de Bessa Antunes (2010) quando esclarece que o termo utilizado pela Constituição Federal não abrange todo e

qualquer ser vivo, justificando tal afirmação na ponderação de que a Constituição rege-se pelo princípio da dignidade da pessoa humana, sendo portanto ao indivíduo que se volta a ordem jurídica nacional.

Ressalta-se ser característica dos direitos difusos esta qualidade de admitir titulares indetermináveis, ligados por circunstâncias de fato. No ensinamento de Ada Pellegrini Grinover, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não comporta o exercício de direito subjetivo, isto porque se está diante de um objeto indivisível (2000). Ou seja, não há como exigir a tutela estatal para que seja garantida a individual porção de ambiente equilibrado entre todos os seus titulares.

Outro debate extraído do caput do artigo 225 diz respeito à correta compreensão acerca do significado de “meio ambiente ecologicamente equilibrado”. Revela-se neste ponto a necessidade de interação do direito com a ciência, onde poderiam ser extraídos padrões representativos de equilíbrio e qualidade ambiental. Outrossim, permite-se extrair pela lógica o significado de tal expressão: trata-se de um ambiente a salvo das interferências antrópicas que sabidamente afetam a existência, evolução e desenvolvimento dos seres vivos (MACHADO, 2011).

A Constituição afirma que o meio ambiente equilibrado constitui bem de uso comum do povo. Desse modo, não se refere a bem privado, nem a bem público. Trata-se de uma nova categoria jurídica criada pelo constituinte “capaz de impor, a todos quantos se utilizem de recursos naturais, uma obrigação de zelo para com o meio ambiente” (ANTUNES, 2010, p. 67).

O bem ambiental constitui um “macrobem” jurídico, incorpóreo, inapropriável, indisponível e indivisível, cuja qualidade deve ser mantida íntegra, a fim de propiciar a fruição coletiva (MARCHESAN; STEIGLEDER; CAPPELLI, 2004). Esta prerrogativa de ser desfrutado por toda e qualquer pessoa corresponde à sua função de essencialidade à qualidade de vida.

Nesse sentido, o ordenamento jurídico pátrio não nega a propriedade particular sobre bens que constituam o meio ambiente, mas estabelece a impossibilidade de sua degradação. O proprietário não pode dispor da condição de equilíbrio exigida dos recursos ecológicos, uma vez que integra a sua disponibilidade. Desse modo, assegura-se o direito atribuído à coletividade

– bem como às próximas gerações – de usufruir de um ambiente equilibrado, direito este irrenunciável e indisponível enquanto direito fundamental.

Questão importante extraída do dispositivo constitucional é a vinculação da tutela do meio ambiente aos interesses intergeracionais. Por expressa determinação do constituinte, é estabelecido um modelo de responsabilidade solidária e ética para com as futuras gerações – denominado de equidade intergeracional (LEITE; PILATI, 2011).

Tal como aponta Édis Milaré (2007), estabeleceu-se para as gerações atuais um dever não apenas moral, mas também jurídico e a nível constitucional, de transmitir o patrimônio ecológico, nas melhores condições possíveis, às gerações que nos sucederem, de modo que também a estas sejam garantidas as condições essenciais à dignidade humana e qualidade de vida.

Denota-se, ainda, que o dispositivo constitucional estabelece uma responsabilidade compartilhada e solidária entre o Estado e os cidadãos quanto ao dever de proteção do meio ambiente. O direito ao meio ambiente está intrinsecamente fundado na solidariedade e somente será efetivo com a colaboração de todos (MARCHESAN; STEIGLEDER; CAPPELLI, 2004, p. 23).

Os direitos fundamentais sociais constituem diretrizes à atividade do Estado, mas vinculam igualmente a comunidade na orientação de suas atividades – tal como predisposto pela Constituição. Ademais, a consolidação dos direitos fundamentais sociais em um Estado Democrático de Direito exige a prática de atos públicos e privados que colaborem com tais preceitos (DERANI, 1998).

A exposição acima realizada teve como intento analisar os elementos componentes na norma-matriz sobre a proteção do meio ambiente. Faz-se necessário, porém, comentar sobre algumas críticas e discussões realizadas em torno do artigo 225. Sem sustentar qualquer posicionamento, entende-se que é sempre importante analisar outros pontos de vista, enriquecendo assim a produção acadêmica.

Na visão de alguns autores, o caput do artigo revela-se conflituoso ao deixar em aberto o entendimento que se deve dar aos termos empregados. Isto porque quando determina a titularidade do bem ambiental, o termo adotado poderia dar margem à dupla interpretação: a totalidade dos homens ou a

totalidade dos seres vivos. Por outro lado, impõe seja assegurado um ambiente equilibrado, que também não se traduz em definição segura. Pode-se indagar, ainda, sobre o que consiste o vínculo de solidariedade entre Poder público e sociedade para a proteção do meio ambiente, tal como exigido pelo constituinte.

Os questionamentos extraídos a partir de uma norma que se utiliza de termos abstratos e abertos são resultado do que se denomina “défices de referência”, como explicita Patryck Ayala (2009). Nesse sentido, a crise ecológica também encontra obstáculo de ordem intelectual, diante da dificuldade de se definir conceitos, padrões e parâmetros a serem inseridos nas normas que visam a proteção do meio ambiente.

Neste cenário de conceitos abertos e indefinidos, entendem alguns autores pela impossibilidade da concretização da norma-matriz ambiental. Isto porque enquanto não se sabe exatamente o que a norma pretende proteger, enquanto não há qualquer referência ao que deve ser considerado um estado de equilíbrio do meio ambiente, não há como exigir determinado comportamento aos destinatários da norma.

Diante desta complexidade de se trazer definições exatas que permitam a correta assimilação a respeito dos objetos e objetivos da norma de proteção do meio ambiente, somada à dificuldade de se determinar a quem se destina tal proteção, e ao mesmo tempo consciente da necessidade de se enfrentar a crise ecológica, avaliou o filósofo Robert Alexy a hipótese de se considerar o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado como um princípio (2008)

O raciocínio de Alexy (2008) inicia-se com a consideração de que as normas de direito fundamental revestem-se de um caráter duplo, ao comportarem, simultaneamente, a condição de regra e de princípio. Os princípios, assim como as regras, constituem verdadeiras normas, porque estabelecem o que deve ser. Ocorre que os princípios caracterizam-se pela imposição de exigências de otimização, sujeitas a vários graus de concretização, o que se alinharia melhor às complexidades da questão ambiental em torno dos conceitos abstratos.

A despeito da crítica, entende-se necessário que a ordem jurídica se ajuste aos novos paradigmas apresentados pelos direitos difusos. A imperatividade de se proteger o equilíbrio do meio ambiente, entendido como

fundamental à dignidade e qualidade de vida do indivíduo humano, implica a abertura da Constituição à superação dos défices de referência, alcançando-se assim a tutela deste direito fundamental.

Como adverte Konrad Hesse, a Constituição por si só não consegue realizar nada, mas pode impor tarefas. Os preceitos constitucionais somente serão efetivos “se existir a disposição de orientar a própria conduta segundo a ordem nela estabelecida, se, a despeito de todos os questionamentos e reservas provenientes dos juízos de conveniência, se puder identificar a vontade de concretizar esta ordem” (1991, p. 19).

Conclui-se, portanto, com o auxílio do pensamento deste jurista alemão, que a vontade de se tutelar o meio ambiente – vontade esta do constituinte bem como da sociedade consciente do caos ecológico – sobrepõe-se aos questionamentos dirigidos à sua norma instituidora, perfectibilizando a sua exigência como direito fundamental.

#### 1.4. Princípios do Direito Ambiental

Os princípios, tal como ligeiramente exposto no item acima, constituem normas porque estabelecem o que deve ser. Revelam fundamental importância para a ordem jurídica em sua tarefa de orientar a melhor interpretação, integração e aplicação de uma norma ao fato concreto. Além disso, “cabe aos princípios a definição e a cristalização de determinados valores sociais, que adquirem força vinculante para toda a atividade de interpretação e aplicação do Direito” (MARCHESAN; STEIGLEDER, CAPPELLI, 2004, p. 26)

A esta finalidade de exprimir os principais valores da sociedade, com a qual também pactuam Leite e Pilati (2011), é que se torna exigível a conferência aos princípios do maior grau de efetividade possível, sempre de acordo com as possibilidades fáticas e jurídicas, incorporando sua característica de mandado de otimização.

Entende-se que é a partir do conhecimento dos princípios que se extrai a lógica e racionalidade do sistema normativo. Portanto, conforme o ensinamento de Celso Antônio Bandeira de Mello, violar um princípio torna-se ato mais grave que transgredir uma determinada norma, pois representa insurgência contra todo o sistema e subversão aos seus valores fundamentais (2004).

Alguns autores defendem que a característica de dispor de princípios próprios eleva determinado ramo jurídico a um patamar de maior autonomia (FIORILLO, 2004). A este posicionamento, entretanto, contrapõe-se Antunes, para o qual é desnecessário reconhecer a autonomia de determinado ramo jurídico para que se denote maior relevância ao seu objeto de proteção (2010). Mesmo porque, autonomia não implica desvinculação da ordem jurídico-constitucional, devendo haver sempre interpretação harmônica ao interior desta.

O direito ambiental é composto de diversos princípios, ressaltando-se, porém, o fato de não haver um consenso em doutrina a respeito do rol de princípios bem como das definições atribuídas. Referidos princípios são encontrados principalmente na Constituição Federal, em tratados internacionais ratificados pelo Brasil e na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente.

Os diferentes princípios aplicáveis ao Direito Ambiental giram em torno de um princípio constitucional básico, que é o princípio da dignidade da pessoa humana, devendo todos ser compreendidos e aplicados à luz daquele que é um dos próprios fundamentos da Constituição Federal e da República do Brasil (ANTUNES, 2010). Independente de serem explícitos ou implícitos, os princípios decorrem do sistema constitucional, e, portanto, são dotados de positividade.

Tal como exposto, os princípios orientam a melhor interpretação, integração e aplicação de uma norma ao fato concreto. Desse modo, constatando-se que o cotidiano apresenta ao judiciário e aos órgãos administrativos pertinentes situações diversas, que não encontram tratamento legislativo ou regulamentar, mas exigem uma solução. A produção legislativa não acompanha a complexidade e multiplicidade de situações envolvendo conflitos ambientais. Em tais oportunidades, os princípios particulares do Direito Ambiental destacam sua importância, orientando a aplicação do direito.

Em que pese a existência de múltiplos princípios que se vinculam ao direito ambiental, e a importância de cada um destes na almejada proteção dos recursos ecológicos, serão destacados neste estudo apenas dois princípios, quais sejam, o princípio da prevenção e o princípio da precaução. Embora alguns autores os tratem de maneira uniforme, possuem peculiar diferença: o primeiro age frente a situações que traduzem um risco certo ao meio ambiente;

o segundo, por sua vez, diz respeito ao risco incerto, com o qual se suspeita, embora sem provas científicas. Em suma, ambos se antecipam à ocorrência de dano ambiental.

Nesse sentido, diante dos empreendimentos e atividades que envolvam o meio ambiente, deve a atuação administrativa orientar-se preponderantemente no sentido preventivo – emprestando-se a esta expressão, neste caso, tanto aspecto de precaução quanto de prevenção – porque o eventual prejuízo que venha a ser causado é em muitos casos irreparável (PASTORE, 1998). É necessário, portanto, que a legislação se oriente cada vez mais no sentido de conter disposições que visem evitar a ocorrência de dano ambiental.

#### 1.4.1. Princípio da Precaução

A doutrina aponta que a origem do princípio da precaução é encontrada na década de 70 do século XX, na Alemanha, quando então se iniciou uma preocupação a respeito da necessidade de que determinados empreendimentos sofressem avaliação prévia do impacto que pudessem causar ao meio ambiente. A ideia original era desenvolver em todos os setores da economia processos que reduzissem o impacto ambiental (ANTUNES, 2010).

É justamente nesse contexto de preocupação com a eventual ocorrência de um dano que se destaca o princípio da precaução. Deverá ser aplicado, portanto, diante de situações em que o perigo é abstrato, e onde existem apenas evidências da periculosidade de determinada atividade (TRENNEPOHL, 2010). De qualquer forma, mesmo as baixas probabilidades de risco ecológico demandam uma prudente análise da atividade pretendida.

No mesmo sentido explora Édis Milaré o princípio da precaução. Conforme este autor, quando a informação científica é insuficiente, inconclusiva ou incerta, e hajam indicações de que os possíveis efeitos sobre os recursos ecológicos possam ser potencialmente perigosos, ainda assim deve-se proteger o meio ambiente, orientando-se pelo princípio da precaução (2007).

É recorrente a invocação do princípio da precaução quando se discutem tópicos polêmicos tais como o aquecimento global, a engenharia genética, e os organismos geneticamente modificados. Isto porque não é confirmado pela

ciência que tais questões causem danos aos seres vivos e aos recursos físicos. Entretanto, assume-se uma possibilidade de dano, suficiente então para que sejam demandadas medidas de proteção.

A Declaração do Rio de Janeiro Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, contempla expressamente o princípio da precaução em seu princípio de número 15, do qual se extrai que “a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental”.

A Convenção sobre a Mudança do Clima de 92 no mesmo sentido determinou, em seu artigo 3º, que “as partes devem adotar medidas de precaução para prever, evitar ou minimizar as causas da mudança do clima e mitigar seus efeitos negativos”. Complementa afirmando que a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar medidas protetivas.

A incorporação do princípio da precaução à legislação pátria se deu a partir da ratificação desta mencionada Convenção, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 1, de 03/02/1994. Entretanto, conforme o entendimento de Édis Milaré, entende-se que o constituinte de 1988 já havia adotado este princípio implicitamente, mediante o inciso V do artigo 225 (2007).

Outrossim, ressalta-se que a Lei nº 11.105/2005, que aborda a biossegurança, refere-se expressamente a este princípio no caput de seu primeiro artigo<sup>4</sup>, invocando a observância do princípio da precaução para a proteção do meio ambiente como diretriz às atividades relacionadas aos organismos geneticamente modificados.

Com propriedade, Álvaro Luiz Valery Mirra sustenta a importância da utilização deste princípio diante de atividades e operações que geram questionamentos científicos a respeito de sua segurança ao ambiente, uma vez que, em tais hipóteses, quando se puder ter certeza dos efeitos prejudiciais das

---

<sup>4</sup> Art. 1º Esta Lei estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização sobre a construção, o cultivo, a produção, a manipulação, o transporte, a transferência, a importação, a exportação, o armazenamento, a pesquisa, a comercialização, o consumo, a liberação no meio ambiente e o descarte de organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, tendo como diretrizes o estímulo ao avanço científico na área de biossegurança e biotecnologia, a proteção à vida e à saúde humana, animal e vegetal, e a observância do princípio da precaução para a proteção do meio ambiente.



atividades questionadas, os danos por elas provocados poderão já ter alcançado amplitude suficiente a se tornarem irreversíveis (1998).

A precaução consiste em evitar que medidas de proteção sejam adiadas em razão da incerteza sobre os efeitos que determinada atividade possa causar ao meio ambiente. Recomenda este princípio que, em defesa da qualidade de vida da sociedade e proteção do meio ambiente, não sejam admitidas atividades que possibilitem prejuízo irreversível. Logo, quando houver dúvida sobre o potencial agressor de determinada ação sobre o meio ambiente, deverá ser tomada a decisão mais conservadora, que consista em evitar a atividade.

Nesse contexto, relevante é a ponderação de Paulo de Bessa Antunes quando destaca que o princípio da precaução não necessariamente previne riscos, mas escolhe quais os riscos ou danos que se está disposto a enfrentar. Partindo do pressuposto de que não há atividade humana isenta de riscos, o que a sociedade faz – ou deveria fazer – é a análise de custo e benefício entre o grau de risco aceitável e o benefício que advirá da atividade pretendida (2010).

Certamente a reflexão deste autor não questiona a necessária proteção do meio ambiente, apenas destaca que mesmo as atividades autorizadas irão perpetrar algum dano. Para enfrentar tal provocação, poder-se-ia invocar a lição outrora mencionada a respeito do princípio norteador do direito ambiental: as atividades humanas deverão orientar-se à manutenção do meio ambiente equilibrado.

#### 1.4.2. Princípio da Prevenção

O princípio da prevenção, por sua vez, é invocado diante da prévia identificação da dificuldade ou mesmo impossibilidade de reparar o meio ambiente a partir da execução de determinado empreendimento, seja por conta da onerosidade excessiva na recuperação dos danos uma vez ocorridos ou mesmo incerta a restauração. Sua atenção está voltada ao momento anterior à consumação do dano (TRENNEPOHL, 2010).

Efetiva-se tal preceito através da imposição de medidas acautelatórias, sendo o estudo de impacto ambiental e o licenciamento ambiental exemplos de

sua aplicação. Tratam-se, pois, de instrumentos de gestão de riscos, onde “os impactos negativos ambientais são identificados, mitigados e compensados depois da avaliação” (LEITE; PILATI; 2011, p. 20).

As medidas que impedem o surgimento de violações ao meio ecológico representam o grande baluarte da política de proteção ao meio ambiente: prevenção é a melhor solução. Portanto, diante de atividades efetivamente perigosas ao meio ambiente, quando existem elementos seguros para tal afirmação, impera-se a aplicação deste princípio.

## 2. O MEIO AMBIENTE NO CONTEXTO URBANO

### 2.1. Definição de Cidade

A fim de que se possa compreender o fenômeno das cidades na atualidade, entende-se necessário o retorno no tempo, em busca da origem desta criação social e de seu percurso na história. A partir deste exercício, procurar-se-á destacar os aspectos que se relacionam ao desenvolvimento das cidades. Afinal, é do passado que se extraem as condicionantes do presente.

O exercício da regressão histórica evidenciará que o nascimento das cidades está associado às mudanças ocorridas na organização produtiva dos núcleos de povoação humana, há cerca de 5.000 anos, que alteraram sobremaneira o cotidiano dos indivíduos, provocando um salto demográfico, bem como a formação de um novo paradigma de habitação (FIORILLO, 2004).

A capacidade de produção de excedente dos produtos básicos para a sobrevivência das aldeias humanas liberou desta atividade uma parcela de indivíduos, que passaram então a se dedicar a outros ofícios. Surge então uma camada de especialistas, como os artesãos, mercadores, sacerdotes, que passam a habitar local afastado do campo, onde exercem seu ofício e controlam a produção do campo (FIORILLO, 2004). Tem-se assim o início da formação das cidades.

Destacam alguns autores que a separação entre a cidade e o campo seria resultado das primeiras e fundamentais divisões do trabalho. Conforme aponta Lefebvre (2008), esta divisão corresponde à separação entre o trabalho material e o trabalho intelectual, pois à cidade competem as funções de organização, direção, atividades políticas, militares, bem como a concepção do conhecimento.

Um grande marco histórico, entretanto, abalou o espírito urbanístico desenvolvido ao longo dos séculos, qual seja, a queda do Império Romano do Ocidente. Referido evento, como explica o português Fernando Alves Correia (2012), provocou a diminuição da população das *civitas* romanas, que se dispersou pela área rural, formando pequenos núcleos feudais. Desse modo,

aponta este autor, a Alta Idade Média teria provocado um “eclipse da vida urbana”.

O renascimento do comércio e do artesanato, na Baixa Idade Média, possibilitou o despontar das cidades medievais, a partir do desenvolvimento daquelas já existentes, bem como pelo surgimento de outras. Este grande impulso urbano resultou de vários fatores: aumento demográfico, devido ao fim das invasões bárbaras; melhoria das condições de segurança; aperfeiçoamento das técnicas agrícolas e, ainda, o deslocamento dos camponeses para as cidades, atraídos pela perspectiva de se libertarem da servidão do campo e se beneficiarem dos privilégios e maior autonomia conferidos aos habitantes das cidades (CORREIA, 2012).

Conforme o ensinamento do historiador belga Henri Pirenne, a cidade medieval pode ser compreendida como uma comuna comercial e industrial cercada por uma muralha, com autonomia judicial e autonomia administrativa. Estas características estariam relacionadas às necessidades do comércio e, propriamente, da classe que a empreendia, qual seja, a burguesia (1968). Na parte externa dos muros, portanto, tinha-se o campo, no qual se operavam as atividades rurais.

Pode-se até este ponto perceber que, desde sua origem histórica, a concepção de cidade – ambiente dedicado às atividades urbanas – sustentou-se em oposição à ideia de campo – local destinado às atividades rurais. Permite-se ainda constatar que nas cidades medievais, por estarem cercadas por muros que lhes proviam segurança, poderia ser facilmente observado e diferenciado o espaço do campo e o espaço da cidade.

Embora esta bipolarização cidade-campo deixe resquícios até hoje, muitos autores alertam para uma tendência de superação deste binômio. Isto porque não se ousa mais afirmar que o campo registre apenas atividades rurais sem conter atividades urbanas, e, ainda, porque se tem verificado grande integração entre tais ambientes, dificultando a visualização dos limites entre tais ambientes.

As mudanças trazidas pelo desenvolvimento do transporte, dos meios de comunicação, das técnicas de produção bem como do crescimento populacional, que provoca a ampliação das cidades, transformando terra rural em terra urbana, teriam formado um amálgama entre espaços rurais e espaços

urbanos. Desse modo, tornam-se imprecisas as tentativas de distinguir onde acaba a cidade e começa o campo (SPOSITO, 2006).

Ausentes os muros da idade média, que facilitavam a definição e identificação das cidades, lançam-se os autores à complicada tentativa de dar-lhe uma conceituação adequada ao período atual. Para tanto, verifica-se que certos critérios são geralmente enumerados quando se pretende estabelecer a definição de cidade: a análise da demografia, da economia ou da existência de subsistemas político-administrativos.

Para se considerar a existência de uma cidade, a definição de um patamar demográfico é um critério bastante utilizado. A popularidade deste critério deve-se à simplicidade na obtenção dos dados e à possibilidade de comparação (BERNARDELLI, 2006). Entretanto, trata-se de método criticado por vários autores. Como avalia Rybczynski (1996), representa um critério grosseiro, que não revela nada sobre riqueza, pobreza, cultura e realizações dos cidadãos, compreendendo apenas um viés de mera aglomeração de pessoas.

Quanto ao critério econômico, são avaliadas as atividades às quais se dedicam os habitantes. Neste ponto, afirmava Weber (1997) que poderia ser considerada cidade aquele núcleo que estabelecesse uma proporção do total de habitantes que vivem do produto da indústria e do comércio, e não da agricultura. Em contraponto, defende Bernardelli (2006) que as atividades industriais não são essenciais para esta caracterização, tendo então relevância as atividades de serviço e de comércio.

A terceira concepção, por sua vez, compreende a cidade como um conjunto de subsistemas administrativos, comerciais, industriais e sócio-culturais no sistema nacional geral. Cada subsistema atribuiria à cidade, respectivamente, o papel de sede de organizações públicas; promotora do comércio; cerne da atividade industrial do país; propulsora da formação de instituições educacionais e religiosas, bem como de espaços destinados à cultura e recreação (SILVA, 2006).

Para José dos Santos Carvalho Filho (2005), o sentido de cidade deve estar alinhado à forma de Estado adotado no quadro constitucional. Deste modo, considera-se cidade o conglomerado populacional transformado em Município, não se confundido com este. Constitui o núcleo urbano em que se

situa a sede do governo municipal e onde o desenvolvimento decorre de vários sistemas. Desse modo, aponta que a terceira concepção apresentada é a que melhor se compatibiliza ao caso deste país.

Da mesma forma, José Afonso da Silva (2006) esclarece que os conceitos demográfico e econômico não sevem para definir a cidade brasileira, que constitui um conceito-jurídico. Compreende a cidade, pois, um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político administrativo, econômico não agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja sua população.

Este mesmo autor destaca que se deve entender por núcleo urbano o núcleo habitacional que atende a alguns quesitos, tais como, densidade demográfica específica; comércio e manufatura suficientemente diversificados; economia urbana permanente, com relações especiais com o meio rural; existência de camada urbana com produção, consumo e direitos próprios. Assim, nem todo núcleo habitacional poderá ser designado como núcleo urbano (SILVA, 2006).

Nesse contexto, salienta-se que segundo a orientação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, as características urbanas dos municípios referem-se a indicadores de concentração populacional – no mínimo 60 habitantes por quilômetro quadrado – e de predominância de atividades urbanas – que se dá pela constatação de 65% da população economicamente ativa dedicada aos setores secundário e terciário (2001).

A definição de cidade dentro do ordenamento brasileiro é extraída de Decreto-Lei promulgado durante o Estado Novo, em 1938, e vigente até os dias de hoje, que dispôs sobre a divisão territorial do país. Em seu artigo terceiro, dispõe que “a sede do município tem a categoria de cidade e lhe dá o nome”. A partir desta norma, portanto, independentemente das características estruturais e funcionais que apresentavam, sem qualquer critério subsistente, uma série de aglomerados foi transformada em cidades (BERNARDELLI, 2006).

A concepção de cidade, entretanto, revela-se mais ampla, em comparação à definição de município, que exige uma configuração político-jurídica, de modo que nem toda comunidade entendida como cidade constitui um município. Ademais, essa maior amplitude dada às cidades também é

visível a partir das várias formas adotadas pelos estudiosos para conferir esta qualificação aos diversos núcleos habitacionais existentes.

Do ponto de vista urbanístico, analisa José Afonso da Silva que determinado centro populacional será considerado cidade quando neste coexistirem dois elementos essenciais, quais sejam, unidades edilícias, entendidas como o conjunto de edificações destinados à moradia ou às atividades profissionais dos membros da coletividade e, por outro lado, os equipamentos públicos que abrangem os bens públicos e sociais criados para servir àquelas unidades edilícias e satisfazer coletivamente as necessidades dos habitantes – seria o caso das estradas, ruas, praças, parques, canalização subterrânea, escolas, igrejas, hospitais e mercados (2006).

A análise da cidade sob o ponto de vista urbanístico, portanto, é a que se aproximaria do conceito de meio ambiente artificial trazido anteriormente, definido como o espaço urbano construído, integrado pelas edificações, equipamentos urbanos e comunitários, ou seja, pela intervenção antrópica ao meio ambiente natural.

Outrossim, a partir da Constituição Federal de 1988, e principalmente em função do Estatuto da Cidade, o conceito de cidade recebeu natureza jurídica ambiental, uma vez que reconhecido o direito das presentes e futuras gerações a cidades sustentáveis, que promovam o equilíbrio ambiental bem como o bem-estar dos seus habitantes.

Desde o seu surgimento, as cidades foram vistas como um local onde se encontrariam melhores oportunidades de trabalho e uma melhor qualidade de vida, fatores que motivaram ao longo da história o êxodo rural em suas direções. Porém, tal como se constata na atualidade, por diversas razões a estrutura das cidades se esgota, enfraquecendo a ideia de que poderia promover qualidade de vida a todos os seus habitantes.

Nesse sentido, reforça-se a necessidade de se prestar atenção à realidade das cidades e utilizar os instrumentos dispostos pelo ordenamento jurídico para que de fato confirmem a expectativa de promoverem qualidade de vida aos habitantes e por consequência alinhem-se aos objetivos da proteção do meio ambiente.

## 2.2. Urbanização, Urbanificação e Urbanismo

Ao ingressar o século XX, aproximadamente 10% da população brasileira residia em cidades. Passado um século, esta proporção praticamente inverteu-se, uma vez que em 2010 alcançou o número de 81%. Segundo os estudiosos, este processo teria se intensificado na segunda metade do século passado, resultado de uma nova política econômica (MARICATO, 2008).

A partir da década de 40 do último século, quando a população nas cidades era de 26%, passou a prevalecer no país a lógica industrial, responsável por alterar o lugar de residência da população brasileira do campo para a cidade, local onde eram situadas as indústrias, ativando o processo de urbanização e o crescimento demográfico (LEAL, 2003).

A definição de urbanização pode ser dada como o fenômeno social que denuncia o aumento da concentração urbana em proporção superior à que se processa no campo (CARVALHO FILHO, 2005).

Complementa José Afonso da Silva que a urbanização não se limita a analisar o crescimento das cidades, mas o fenômeno da concentração urbana. Nesse sentido, considera-se urbanizada a sociedade quando a população urbana ultrapassa o montante de 50% (2006).

Desse modo, a atração que as indústrias exerceram sobre as populações que residiam no campo, com a promessa de oportunidades de trabalho, alavancou o processo de urbanização no país, conforme a definição acima trazida, resultando na ampliação das cidades, também necessária para o assentamento residencial desta nova população, e aumentando a concentração populacional.

Destaca José Afonso da Silva que o fenômeno de urbanização no Brasil foi desacompanhado de fatores desenvolvimentistas. As populações migraram do campo para a cidade em razão das más condições ofertadas naquele ambiente, exemplificadas pela mecanização da lavoura e transformação de plantações em criação de gado (2006).

Embora possam ser identificados alguns benefícios aos habitantes das cidades advindos do processo de urbanização – isto porque está associada à dinâmica da urbanização a diminuição do crescimento demográfico e da taxa de natalidade, o aumento da escolaridade e a diminuição da mortalidade infantil



– a urbanização também foi, e continua sendo, acompanhada de enormes problemas e desafios (MARICATO, 2008).

O crescimento desordenado das cidades, desprovido de um planejamento global e eficaz; a enorme demanda de terrenos para construção, não respaldada por oferta suficiente, e o consequente aumento galopante dos preços; elevado déficit de habitações; a construção de habitações sem obediência a padrões mínimos de higiene, segurança e estética; a ausência de saneamento, eletricidade e arruamentos para todos; o aparecimento de bairros operários (as favelas brasileiras) são fatores que contribuem para o caos das cidades (CORREIA, 2011).

Entre as mazelas oriundas da urbanização ressalta Ermínia Maricato a falta de destino adequado das águas servidas e do esgoto, assim como de boa parte do lixo sólido produzido, comprometendo as redes hídricas, os mananciais de água, as praias, os mangues, ou qualquer outro espaço nos arredores das cidades que não seja de interesse do mercado imobiliário (2008).

As áreas de preservação permanente, supostamente protegidas pela legislação ambiental, são também gravemente afetadas no espaço urbano, sendo violadas para amplas finalidades, no qual se inclui a finalidade de moradia. Calcula-se que ao menos um milhão de pessoas viva em tais áreas, em sua maioria representada por população de baixa renda que não consegue ter acesso à moradia em regiões legais, com infraestrutura adequada e preço condizente (SERVILHA et al, 2007).

Ainda no que tange à questão ambiental, destaca-se que em função dos diversos conflitos relativos aos usos e tipos de ocupação existentes nos espaços urbanos, verifica-se um descompasso entre leis de proteção ao meio ambiente e a realidade. Tais conflitos também seriam consequência de ações de planejamento e urbanismo realizadas antes da elaboração das leis protetoras. Seria por exemplo a situação das margens dos rios, que por muito tempo não receberam qualquer limitação de uso (SERVILHA et al, 2007).

Ressalta-se, porém, que os desafios advindos do crescimento das cidades e concentração populacional são verificados, em maior ou menor proporção, pelas cidades ao redor do mundo. Nesse sentido, o urbanista francês Gaston Bardet afirmou certa vez que o processo de urbanização é um mal, para o qual a urbanificação seria o remédio. Assim, restou cunhado o

termo “urbanificação”, que consistiria no processo de correção da urbanização (SILVA, 2006).

Por sua vez, José dos Santos Carvalho Filho define por urbanificação a aplicação dos princípios e normas urbanísticas que visam eliminar os efeitos danosos da urbanização e proporcionar melhores condições para a ocupação dos espaços habitáveis pela coletividade (2005). Portanto, a urbanificação, que almeja o crescimento adequado das cidades, será alcançada mediante os instrumentos do urbanismo.

Em 1933, o Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, reunido na capital da Grécia, que deu origem à conhecida Carta de Atenas, teria definido o termo urbanismo como o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade. Referidos espaços habitáveis seriam as áreas destinadas às funções de habitação, trabalho, circulação e recreação (MEIRELLES, 2006).

Conforme esclarece José Afonso da Silva, o urbanismo não constitui criação recente, uma vez que já na época do Império Romano se tem notícias de normas urbanísticas, como a limitação de altura dos edifícios, a ordenação de praças amplas. Porém, o urbanismo correlaciona-se com a cidade industrial e como instrumento de correção dos desequilíbrios urbanos nascidos da urbanização e potencializados com a explosão urbana recente (SILVA, 2006).

Enquanto no passado a noção de urbanismo estaria associada às questões de estética das cidades, ampliou-se tal conceito para o aspecto social. Da arte de embelezar a cidade, passou a representar a proposta de desenvolvimento integral dos recursos, aproximando e relacionando a cidade e o campo para a obtenção do bem-estar da coletividade em todos os espaços habitáveis (MEIRELLES, 2006).

Para José Afonso da Silva, entende-se o urbanismo como técnica e ciência que visa a ordenação dos espaços habitáveis, visando à realização da qualidade de vida humana. Ademais, acrescenta que a solução dos problemas ocasionados pela urbanização, pela concentração urbana nas cidades, dá-se pela intervenção do poder público (2006).

Por sua vez, Anhaia Mello teria atribuído ao conceito de urbanismo aspectos artísticos, científicos e filosóficos. Arte, tendo em vista a criação de

sínteses novas; ciência, porquanto estuda metodicamente os fatos; filosofia, porque intenta a preservação, imposição e exigência dos valores humanos e espirituais em face dos valores mecânicos e imobiliários (apud MEIRELLES, 2006).

O doutrinador português Fernando Alves Correia, entende que o conceito de urbanismo tem natureza polissêmica, uma vez que comporta uma pluralidade de sentidos, quais sejam, o urbanismo como fato social, como técnica, como ciência e como política (CORREIA, 2011).

Enquanto fato social, expressaria o urbanismo o fenômeno secular de crescimento das cidades, devido à atração que estas exercem sobre as populações rurais, sendo neste sentido considerado sinônimo de civilização. Percebe-se que o autor lusitano estaria neste ponto a caracterizar urbanismo como o processo de urbanização.

No sentido técnico, o urbanismo estaria associado ao desenvolvimento e reforma das cidades. Entre estas técnicas, menciona Alves Correia o alinhamento, que delimita zonas edificáveis das não edificáveis, definindo ruas, praças e o próprio recinto da cidade. O alinhamento surgiu como uma primeira limitação da liberdade de aproveitamento do solo para fins de edificação (2011).

Em terceiro lugar, o termo urbanismo também poderia ser usado no sentido de ciência que objetiva a investigação e o ordenamento dos aglomerados urbanos, e que revela seu traço interdisciplinar, pois reconhece que a profundidade dos problemas urbanos abarca várias ciências, como a geografia, arquitetura, econômica, política, sociologia, histórica, ecologia e do direito (CORREIA, 2011).

Por fim, sob o viés político, entende o doutrinador português que o urbanismo também pode ser entendido como o conjunto articulado de objetivos e de meios de natureza pública, com vista à ocupação, uso e transformação racional do solo. Neste âmbito, a Política Pública de urbanismo, seus meios e objetivos, são fixados pelo legislador ou mesmo pelo Constituinte (2011).

No ensinamento de Hely Lopes de Mirelles, o urbanismo prescreve e impõe normas de desenvolvimento, funcionalidade, conforto, estética, racionalização do uso do solo. É feito, portanto, de limitações de ordem pública

ao uso da propriedade particular e ao exercício de atividades individuais que afetam a coexistência social (2006).

Mediante as condutas urbanísticas, o Poder Público propõe-se a buscar melhores condições de vida à coletividade, visando assegurar a todos os seus habitantes condições adequadas de desenvolvimento, lazer, trabalho, conforto, funcionalidade e, por que não, melhorias estéticas (CARVALHO FILHO, 2005).

Ressalta Ermínia Maricato que o controle urbanístico de competência municipal deve se dar sobre todo o território, e não apenas sobre as áreas mais privilegiadas. Nesse sentido, faz a crítica de que os assentamentos precários ilegais e mesmo as áreas de proteção ambiental que não interessam ao mercado imobiliário não são devidamente fiscalizadas, de modo que as mazelas nestes locais se agravam (2006).

O urbanismo, incumbência de todos os níveis de governo, deve se estender a todas as áreas da cidade e do campo onde as realizações humanas ou a preservação da Natureza possam contribuir para o bem-estar individual e coletivo.

Outrossim, destaca-se a importância do envolvimento do setor público e dos indivíduos na busca pela melhora nas condições das cidades. Não adianta que somente o Estado procure a concretização dos fatores de melhoria social, pois é importante que todos os indivíduos tenham a consciência social de que só com a interação dos interesses públicos e privados se poderá ter êxito na missão urbanística (CARVALHO FILHO, 2005).

Portanto, como visto, o urbanismo é compreendido no sentido de oferecer soluções para os problemas decorrentes da existência e crescimento das cidades modernas, que incluem desde mazelas sociais à degradação ambiental.

A promoção da qualidade de vida urbana está intimamente relacionada ao equilíbrio entre objetivos econômicos, urbanos e ecológicos. Fundamental que esteja o poder público atento à urgente tarefa de *urbanificar* as cidades, situação esta já observada pelo legislador e pelo constituinte, que dedicaram normas especiais a atender tal necessidade.

### 2.3. O Estatuto da Cidade e a Sustentabilidade Urbana

A Constituição Federal de 1988 reservou capítulo especialmente dedicado à Política Urbana, resumido em apenas dois artigos. No artigo 182, encontram-se normas relacionadas ao desenvolvimento urbano, direcionadas estas aos municípios, cujo objetivo é destacado pelo constituinte como o atendimento das funções sociais da cidade e garantia do bem-estar de seus habitantes. Outrossim, o dispositivo faz previsão de lei federal que fixará as diretrizes gerais pertinentes à matéria.

A inserção dos artigos 182 e 183 na Constituição Federal, relativos à Política Urbana, foi uma conquista resultante de mobilizações sociais ocorridas no Brasil desde a década de 70 que exigiam atenção do setor público quanto ao crescimento dos problemas urbanos, ressaltando-se que o foco das manifestações residia em questões sociais, como a regularização dos loteamentos clandestinos, o acesso à água e luz pelos moradores de favelas, entre outros (MARICATO, 2008).

Por outro lado, a década de 70 também refletiu a nível mundial o advento de conscientização por parte do ser humano da nocividade de suas ações para o meio natural e, como consequência, para si mesmo. Na reflexão de José Antônio Tietzmann Silva, nessa década restou evidente o excessivo consumo de recursos naturais que contribuía significativamente para a degradação da qualidade de vida, sobretudo no meio urbano, um local penalizado pela ocupação desmesurada de seu território (2006).

Em 1976 a preocupação quanto às questões urbanas deu ensejo à primeira Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, denominada Habitat I. Após vinte anos, operou-se o segundo encontro em Istambul, cujo enfoque foi tratar os problemas ambientais urbanos segundo o enfoque da sustentabilidade, trazendo novos paradigmas ao discurso sobre política ambiental urbana (TORRES, 2007).

Estes eventos internacionais relativos, em um primeiro momento, à adaptação do conceito de desenvolvimento sustentável aos estabelecimentos humanos e posteriormente à construção do conceito de uma cidade sustentável propiciaram o surgimento de normas jurídicas ligadas ao tema,

primeiramente no quadro do direito internacional e, em seguida, infiltrando-se nos ordenamentos jurídicos internos (SILVA JAT, 2006).

No Brasil, pode-se dizer que a primeira tentativa de se elaborar uma norma destinada ao desenvolvimento das cidades se deu em 1983, quando o governo militar enviou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei do Desenvolvimento Urbano. Embora não tenha sido convertido em lei, ao menos teria inspirado os dispositivos constitucionais de 1988 (MARICATO, 2008).

Desse modo, após a promulgação da atual Constituição Federal, tem início a tramitação do Projeto de Lei 5.788/90, que somente após uma década se solidificaria na Lei Federal nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, introduzida no ordenamento jurídico brasileiro com o objetivo de regulamentar os mandamentos constitucionais contidos nos artigos 182 e 183, de modo a regular o uso da propriedade urbana em benefício da coletividade, da segurança e do bem-estar dos cidadãos (ANTUNES, 2010).

O Estatuto da Cidade, ao regulamentar o artigo 182 da Constituição, estabeleceu normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, o que significa a introdução da preocupação com o meio ambiente nas discussões relativas às cidades (GRANZIERA, 2007).

A demora na produção do Estatuto da Cidade, ressalta Marcos Abreu Torres, deu-se em virtude da dificuldade de se entender como o ambiente natural influencia o ambiente construído e vice-versa. A relação entre estes ambientes, conforme destaca o autor, sempre gerou conflitos entre arquitetos e urbanistas de um lado, e ecologistas do outro. Enquanto estes últimos culpavam as cidades pelos males do Século XX, os urbanistas as defendiam, afirmando não serem elas a fonte principal de degradação (2007).

Como Lei Federal, o Estatuto da Cidade revela o interesse nacional em que cada município ordene o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. A implementação efetiva dessa política é que caberá aos municípios. Portanto, constitui norma geral para que cada Município, atendendo às suas peculiaridades locais, elabore suas regras internas, tendo sempre como escopo alcançar a sustentabilidade urbanística e ambiental.

O Estatuto da Cidade, portanto, fixa diretrizes gerais de política urbana, relacionando as normas de natureza urbanística com as de proteção ambiental e estabelecendo instrumentos para a sua consecução. Seu objetivo é garantir as funções sociais da cidade (habitação, trabalho, circulação e recreação) e da propriedade urbana à luz do equilíbrio ecológico e da sadia qualidade de vida, evitando-se a poluição e a degradação do ambiente (GRANZIERA, 2007).

Atenta ressalva é feita pelo doutrinador Édis Milaré ao artigo inaugural da Lei Federal nº 10.257/2001, que dispõe guiar-se o estatuto em prol do “bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”, criticando a redação por aparentemente separar a dimensão ambiental da dimensão social. Nesse sentido, ressalta a importância de que o meio ambiente seja considerado de modo holístico, ou seja, em sentido amplo, tanto na doutrina quanto na prática, tornando-se inseparável o ambiente natural da sociedade e do indivíduo (2007).

A Lei nº 10.257/2001 assegura a todos ainda o “direito às cidades sustentáveis”, entendido este como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. Segundo Odete Medauar, tal direito reproduz um viés de ampla solidariedade e se traduz em vida urbana digna para todos (apud SILVA JAT, 2006).

Ressalta Victor Carvalho Pinto que o direito a cidades sustentáveis envolve dois aspectos: o direito à cidade, consubstanciado no direito à terra urbana, moradia, saneamento ambiental, infraestrutura, transporte e serviços públicos, trabalho e lazer, e, ainda, a exigência de que tudo isso seja sustentável, vale dizer, disponível para as presentes e futuras gerações (2001).

Importante ressaltar ainda a valoração conferida por José dos Santos Carvalho Filho ao direito à cidade sustentável, tal como determinado pelo Estatuto da Cidade. Segundo o autor, trata-se de verdadeiro direito fundamental das populações urbanas, devendo configurar-se como alvo prevalente de toda a política urbana (2005).

No direito brasileiro, o conceito da cidade sustentável surgiu a partir da entrada em vigor da Lei 10.257/2001 (SILVA JAT, 2006). No contexto cada vez mais urbanizado da sociedade e onde as preocupações voltam-se para o meio

ambiente como um todo, o conceito de cidade sustentável adquire uma conotação cada vez mais importante, que refletiu, portanto, no âmbito jurídico.

Segundo Odete Medauar, cidades sustentáveis são aquelas onde o desenvolvimento urbano ocorre com ordenação, sem caos e destruição, sem degradação, possibilitando uma vida urbana digna para todos (2002).

O doutrinador Édis Milaré compreende a cidade sustentável como aquela cuja coletividade busca ampliar, cada vez mais, sua capacidade de sustentação para suprir as necessidades de sua população e assegurar-lhe o bem estar (2007).

Por sua vez, Maria Luiza Machado Granziera entende que a sustentabilidade das cidades constitui o aspecto de harmonia e compatibilidade entre o desenvolvimento da cidade e o bem-estar dos habitantes (2007).

No ensinamento de Emelianoff, a cidade sustentável tem como objetivo reduzir as desigualdades sociais e as degradações ecológicas, considerando os impactos do desenvolvimento urbano em diferentes escalas, e jamais exportar os custos do desenvolvimento urbano para outras populações, gerações ou ecossistemas (1999 apud SILVA JAT, 2006).

Outrossim, a cidade sustentável é aquela que põe fim às negligências encontradas em seu meio, contra o ecossistema, contra o patrimônio e contra as próprias pessoas que a habitam. Como reflete José Antônio Tietzmann e Silva, somente a partir da constatação de certas negligências no meio urbano que foi possível a elaboração de um conceito relativo à necessária qualidade de vida digna aos habitantes das cidades (2006).

Destaca-se ainda que a terminologia “cidade sustentável” está diretamente relacionada ao conceito de sustentabilidade bem como de desenvolvimento sustentável, expressões estas conhecidas e aplicadas em âmbito global.

O conceito de desenvolvimento sustentável sugere um legado permanente de uma geração a outra, para que todas possam prover suas necessidades. A sustentabilidade representa a qualidade daquilo que é sustentável, e passa a incorporar o significado de manutenção e conservação dos recursos naturais (MILARÉ, 2007).

A sustentabilidade pode ser entendida a partir de um viés ecológico, constituindo na capacidade que tem um ecossistema de atender às



necessidades das populações que nele vivem. Pode ainda ser admitida como a limitação ao crescimento em função da dotação de recursos naturais, da tecnologia aplicada no uso desses recursos e do nível efetivo de bem-estar da coletividade (MILARÉ, 2007).

Trata-se a sustentabilidade, na definição de Juarez Freitas, de princípio constitucional que determina, independentemente de regulamentação legal, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade conjugada do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, que visa assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precaucional, no presente e no futuro, o bem-estar físico, psíquico e espiritual, em consonância homeostática com o bem de todos (2011).

Afirma Édis Milare que, do ponto de vista ecológico, a sustentabilidade refere-se à capacidade da natureza de suportar os empreendimentos humanos. Todos os tipos de recursos naturais existentes nas comunidades e sociedade, que integram a ecologia local, representam esta capacidade natural de suporte; por outro lado, sob a ótica política, trata-se da capacidade da sociedade sustentar-se no sentido de prover atividades sociais, políticas econômicas em seu próprio benefício (MILARÉ, 2007).

A questão da sustentabilidade, tal como defende Maria Luiza Machado Granziera, coloca-se sobre o tripé da economia, sociedade e meio ambiente, que devem estar equilibrados, e cabe ao Poder Público propiciar o equilíbrio entre esses fatores, buscando meios de compatibilizar o desenvolvimento econômico, com a proteção do ambiente (2007).

Destaca-se que é importante promover o crescimento das cidades, porém de maneira planejada e sustentável, com vistas a assegurar a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a proteção da qualidade ambiental em todo instante e em toda parte. Isto é condição para que o progresso se concretize em função de todos os homens, e não à custa da natureza e da própria humanidade (MILARÉ, 2007).

Nesse sentido, o planejamento do Município deve levar em conta a quantidade de recursos naturais disponíveis, além é claro, da capacidade financeira do Poder Público para fazer frente às demandas de equipamentos urbanos, transporte, saúde, educação etc. (GRANZIERA, 2007).

Portanto, visualiza-se que a sustentabilidade envolve um conjunto de fatores. Ademais, a atual ordem jurídica constitucional não tolera a visão unidimensional dos fatores sociais, econômicos ou ecológicos, isoladamente considerados, como se não houvesse vínculo orgânico entre eles, e é justamente esse vínculo que caracteriza a ideia de desenvolvimento sustentável disposta na constituição (MILARÉ, 2007).

Converter o conceito da cidade sustentável em realidade em cada estabelecimento humano do planeta é uma necessidade indispensável, tanto para a cidade, como para o meio ambiente, considerado de forma ampla. Isto porque, como se tem destacado, não mais se discute que a qualidade de vida das pessoas depende do equilíbrio deste.

Desse modo, a questão ambiental e a questão urbana apresentam-se intrincadas de modo forte e o ordenamento dos espaços urbanos aparece, sem dúvida, como instrumento da política ambiental. A implantação de uma política urbana hoje não pode ignorar a questão ambiental (SILVA JAT, 2006).

Nesse sentido, identifica-se uma forte correlação entre o direito ambiental e direito urbanístico, em razão de seus objetivos comuns: a proteção e defesa da qualidade de vida e do bem estar dos habitantes da cidade.

#### 2.4. As relações entre Direito Ambiental e Direito Urbanístico

Quando abordado neste trabalho o conceito de meio ambiente, verificou-se que a doutrina segmenta este termo, tradicionalmente, entre quatro classes: meio ambiente natural, meio ambiente cultural, meio ambiente do trabalho e, por fim, meio ambiente artificial. Este último, como visto, seria entendido como o ambiente criado pela atividade humana em interferência no meio natural, intimamente relacionado, portanto, à concepção de cidade.

Por outro lado, quando se estudou, no item anterior, o Estatuto da Cidade bem como o conceito de cidade sustentável, ressaltou-se que entre as funções da política urbana encontra-se a proteção do meio ambiente, e ainda que uma cidade dita sustentável pressupõe, entre outros fatores, o estado de equilíbrio ambiental.

A inclusão da proteção ambiental entre os objetivos da política urbana, sendo designados pelo legislador instrumentos urbanísticos na busca de

soluções de questões ambientais e o fato de ser considerado o espaço urbano uma categoria do conceito de meio ambiente, sendo tutelado assim pelas normas ambientais, conduzem a uma constatação: há uma conexão entre o direito ambiental e o direito urbanístico, mas é preciso compreender a intensidade desta relação.

Para compreender esta suposta conexão entre o direito ambiental e o direito urbanístico, entende-se necessário inicialmente buscar o conceito e o objetivo de cada um destes ramos dentro da ciência jurídica, para então se analisar os seus pontos de contato.

O direito urbanístico consiste no conjunto de instrumentos normativos conferidos ao Poder Público a fim de que possa, atento ao princípio da legalidade, atuar no meio social e no domínio privado, tendo por objetivo organizar os espaços habitáveis de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade (SILVA, 2006).

Por sua vez, Hely Lopes de Meirelles designa o direito urbanístico como ramo do direito público destinado ao estudo e formulação dos princípios e normas que devem reger os espaços habitáveis, com o objetivo de melhorar as condições de vida coletiva, sob o aspecto físico-social. Aplica-se à disciplina do uso do solo urbano e urbanizável e de seus equipamentos e atividades, bem como sobre qualquer área, elemento ou atividade em zona rural que interfira no agrupamento urbano, entendido este como o ambiente natural do homem em sociedade (2006). Segundo o autor:

O direito urbanístico visa precipuamente à ordenação das cidades, mas seus preceitos incidem também sobre as áreas rurais, no vasto campo da ecologia e da proteção ambiental, intimamente relacionadas com as condições da vida humana em todos os núcleos populacionais, da cidade ou do campo (2006, p. 514)

Conforme o autor português Fernando dos Reis Condesso, o direito do urbanismo compreende a regulação normativa dos planos urbanísticos, o direito do uso e ocupação dos solos, o direito das operações urbanísticas e o direito de construção, a disciplina da atividade da administração pública e dos particulares no ordenamento do desenvolvimento dos meios urbanos e rurais, o desenvolvimento territorial sustentável, a ordenação do território, a integração regional e dos blocos internacional (1999 apud OLIVEIRA FILHO, s. d.).

Para Hely Lopes de Meirelles, as limitações urbanísticas são preceitos de ordem pública e derivam do poder de polícia, inerente e indissociável da Administração (2006). Este posicionamento de considerar o direito urbanístico como pertencente ao direito administrativo consiste, ademais, em uma forte tendência, principalmente entre os administrativistas (SILVA, 2006).

Na visão de José Afonso da Silva, considerar o direito urbanístico como ramo do direito administrativo revela-se em uma concepção reducionista, que não leva em consideração as profundas transformações operadas pelo Poder Público neste campo, embora reconheça o autor que muitos institutos do direito administrativo de fato interfiram na atuação urbanística. Em sua posição, certo é apenas que tais normas inserem-se no campo do direito público, e que constituem ramo multidisciplinar do Direito (2006).

Assevera José dos Santos Carvalho Filho não haver consenso entre os estudiosos quanto à autonomia ou não do Direito Urbanístico sendo que a suposta autonomia é defendida apenas por uma minoria de autores e sem uma sustentação forte. Desse modo, acompanha este autor o posicionamento de José Afonso da Silva ao enxergar a presença de diversos campos do direito – constitucional, administrativo, civil e penal – em seu conteúdo (2005).

No que tange ao direito ambiental, trata-se, segundo José Afonso da Silva, de uma disciplina jurídica que tem como objeto a ordenação da qualidade do meio ambiente com vista a uma boa qualidade de vida, condição esta elevada à forma de direito fundamental da pessoa humana. Assevera ainda o autor que o direito ambiental é ramo do direito público, de modo que não lhe atribui a condição de ramo jurídico autônomo (2009).

Para Édis Milaré, o direito do ambiente é entendido como o complexo de princípios e normas reguladoras da atividade humana que possa afetar direta ou indiretamente a sanidade do meio ambiente, tendo como objetivo a sustentabilidade do ambiente para as presentes e futuras gerações (2007).

Por sua vez, declara Paulo de Bessa Antunes que o direito ambiental se estrutura com vistas a regular as atividades humanas sobre o meio ambiente, a partir da preocupação fundamental de organizar a forma pela qual a sociedade se utiliza dos recursos ambientais, estabelecendo assim métodos, critérios, proibições e permissões. O valor que sustenta a norma ambiental é a

necessidade de preservação da espécie humana e do meio ambiente que lhe assegura qualidade de vida (ANTUNES, 2010).

Ressaltam-se as críticas feitas por alguns doutrinadores quanto à tentativa de se avaliar a autonomização dos ramos do direito. Nesse sentido, o doutrinador José Afonso da Silva destaca que a regra básica é de que o Direito é uma unidade. Logo, não se pode conceber um ramo autônomo dentro da ciência jurídica, apenas quando esta autonomia se destine para fins didáticos (2006).

No mesmo sentido, adverte Édís Milaré, de que a influência recíproca e a relação contínua entre os diversos ramos do direito são inevitáveis e que qualquer critério utilizado para reconhecer se um direito é autônomo ou não carece de fundamento científico. Mais adequado seria falar em especialização do que em autonomia de determinada ramificação do direito (2007).

Pois bem. A partir desta sucinta análise sobre as definições de direito urbanístico e de direito ambiental trazida, a primeira lição que se tira é de que constituem disciplinas independentes, ou seja, não seria correto falar que o direito urbanístico pertence ao direito ambiental ou o contrário.

Apesar de terem muitos pontos em comum, o direito do urbanismo e o direito do ambiente, conforme destaca o doutrinador lusitano Fernando Alves Correia, apresentam traços distintivos bem característicos. A respeito desta relação, destaca o autor duas teorias: a primeira, que admite o direito urbanístico como um ramo do direito ambiental; a segunda, que apenas reconhece a proximidade entre tais disciplinas (2011).

Na primeira perspectiva, representaria o direito do urbanismo mero instrumento de realização dos fins de proteção do ambiente, sendo absorvido pelo direito do ambiente. Trata-se de uma teoria que compreende o direito do ambiente como um direito de caráter horizontal, no sentido de adentrar todos os setores do direito para neles introduzir a ideia ambiental. Constituiria uma concepção imperialista do direito ambiental que deve ser rejeitada (CORREIA, 2011).

A segunda teoria, por sua vez, reconhece os fortes laços entre ambas as disciplinas, a uma, porque o direito urbanístico cada vez mais preocupa-se com a defesa do meio ambiente, proteção e valorização do patrimônio histórico edificado, renovação de áreas urbanas degradadas, recuperação de centros

históricos, proteção e valorização das paisagens naturais e criação de zonas verdes; a duas, o direito ambiental se revela cada vez mais atento à cidade – através do conceito de ambiente urbano – ao combate à poluição urbana, melhoria do ambiente construído, qualidade das edificações e preservação de centros históricos, criação e valorização de espaços naturais nas cidades (CORREIA, 2011).

Nesse sentido, afirma-se que o direito urbanístico e o direito ambiental são duas disciplinas complementares, jamais concorrentes, uma vez que ambas mostram-se preocupadas com a proteção do meio ambiente. Entretanto, revelem influências intensas, ambos conservam entre si um espaço de relativa autonomia que, na visão de Fernando Alves Correia, podem ser verificadas a partir da análise da finalidade de cada ramo, bem como pela substância destas matérias (2011).

Outrossim, quanto à substância, constata-se que há matérias do direito ambiental que definitivamente não se aproximam do direito urbanístico, tal como a proteção da fauna e flora; prevenção e repressão da poluição de água, solo, ar; responsabilidade civil por danos ambientais e outras, fato que também serve para a separação destes ramos do direito (CORREIA, 2011).

Entretanto, ainda que constituam disciplinas independentes, não há como negar que existe uma interação entre ambas, que pode ser melhor visualizada a partir da análise de seus objetivos mediatos e imediatos.

Quanto à finalidade, destaca-se que o direito urbanístico não tem como fim direto e imediato a proteção do ambiente, mas a fixação de regras jurídicas de uso, ocupação e transformação do território. As normas ambientais, por sua vez, são intrinsecamente preordenadas à tutela do ambiente, constituindo esta o seu objetivo imediato (CORREIA, 2011).

Ainda assim, o fim mediato de ambas as disciplinas é compreendido como a proteção e defesa da qualidade de vida e do bem-estar indivíduos, bem como às próximas gerações. Nesse sentido, afirma Larissa Verri Boratti, que a distinção entre o direito ambiental e direito urbanístico reside quanto aos seus objetos imediatos de tutela, ao passo em que se identifica imbricação relativamente aos seus objetos mediatos (2008).

Tal constatação é observável ainda a partir dos próprios mandamentos constitucionais relativos a cada disciplina. No artigo 225 da Constituição

Federal, revela-se que o objetivo direto do ordenamento ambiental é promover o meio ambiente ecologicamente equilibrado, condição esta essencial à sadia qualidade de vida, sendo esta última o objetivo indireto. Por outro lado, no artigo 182 da Carta Política, compreende-se que o objetivo da política urbana é ordenar o desenvolvimento das funções da cidade – objetivo direto – com vistas ao bem-estar dos habitantes – objetivo indireto.

Assim sendo, compreende-se que o direito ambiental e o direito urbanístico constituem disciplinas independentes, mas que comungam, em maior ou menor evidência, de um objetivo comum: o compromisso com a preservação do meio ambiente natural e artificial, buscando a promoção de condições de vida dignas para as presentes e futuras gerações.

### **3 A QUESTÃO DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE EM PERÍMETRO URBANO**

Conforme ressaltado no capítulo anterior, o direito ambiental e o direito urbanístico revelam-se como disciplinas complementares quanto ao compromisso de preservar o meio ambiente natural e artificial, tendo em comum o objetivo mediato de promover a qualidade de vida e dignidade para as presentes e futuras gerações.

Entretanto, na aplicação prática de tais matérias surgem alguns pontos de conflito. Exemplo disto é a questão das áreas de preservação permanente em ambiente urbano. A proteção destes espaços de elevada função ecológica no perímetro urbano gera controvérsia em sede de doutrina e jurisprudência. Portanto, dedica-se este capítulo à análise desta discussão.

#### **3.1. Áreas de Preservação Permanente**

Pode-se dizer que a origem das áreas de preservação permanente remonta ao Decreto nº 4.421 de 1921, editado pelo Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, que criou o Serviço Florestal do Brasil, o qual visava à conservação, beneficiamento, reconstituição, formação e aproveitamento das florestas (ANTUNES, 2013).

Interessante perceber, a partir desta norma, o conceito amplo atribuído ao termo florestas, pois deveriam ser compreendidas estas não somente pelas áreas efetivamente cobertas de vegetação de alto e médio porte, mas também pelas áreas às quais se quisesse desenvolver a vegetação, em defesa da salubridade e do aumento de riqueza pública<sup>5</sup>.

Também se destaca neste Decreto o reconhecimento da relevante função ecológica dos recursos então tutelados. Conforme dispunha o artigo 3º, as florestas protetoras servem para beneficiar a higiene e saúde pública; garantir a pureza e abundância dos mananciais aproveitáveis à alimentação; equilibrar o regime das águas correntes que se destinam à agricultura, ao transporte e ao aproveitamento de energia; evitar os efeitos danosos dos

---

<sup>5</sup> Art. 2º Para os efeitos desta lei serão considerados florestas não só as áreas actualmente cobertas de vegetação de alto e médio porte, como também aquellas em que se pretenda desenvolver essa vegetação, para defesa de salubridade e augmento da riqueza publica (sic).



agentes atmosféricos; impedir a destruição causada pelos ventos; obstar o deslocamento de areias e as erosões violentas.

Caso se intentasse o aproveitamento de produtos destas florestas protetoras, deveria ser solicitada a permissão ao órgão público, comprovando-se a vantagem da interferência para a riqueza pública. E ainda, seria necessário assumir a obrigação pelo replantio das áreas devastadas – esta era a disposição do § 1<sup>o</sup> do artigo 4<sup>o</sup> da referida resolução.

O regime florestal estabelecido pelo Decreto 4.421/21 objetivava a conservação metódica das florestas e a perpétua exploração das mesmas. A norma exigia que as autoridades públicas ponderassem as conseqüências econômicas e ambientais caso permitida a exploração destes recursos, sempre orientando-se à máxima de que qualquer interferência deveria trazer ganhos efetivos à nação (ANTUNES, 2013). Extraí-se, portanto, uma clara referência ao atual princípio do desenvolvimento sustentável.

A conjuntura econômica e política do país na década de 30 do século passado conduziram o Estado a uma postura intervencionista, na ânsia de promover o desenvolvimento econômico. Mas, para tanto, seria necessária uma ampla mudança nos marcos legais do país. Nesse contexto, o Decreto n<sup>o</sup> 4.421/1921 cedeu espaço à promulgação do Código Florestal de 1934, cuja lógica era a exploração econômica do bem florestal, caso não expressamente vedado (ANTUNES, 2013).

O Código Florestal de 1934 manteve a antiga categoria de floresta protetora e estabeleceu ainda as categorias de floresta modelo, floresta de rendimento e floresta remanescente, sendo compreendidas nesta última categoria aquelas florestas que abrigassem parques nacionais, estaduais e municipais; que albergassem espécimes de alto interesse biológico ou estético; ou ainda aquelas reservadas para pequenos parques ou bosques públicos.

Estas florestas designadas pelo Código de 1934 como protetoras e remanescentes foram consideradas de conservação perene, tendo assim a sua utilização limitada (MILARÉ, 2007). Referidas áreas serão agrupadas no

---

<sup>6</sup> Art. 4<sup>o</sup> [...] § 1.<sup>o</sup> Sómente em casos de grande vantagem para a riqueza publica será permitido, mediante licitação, o aproveitamento economico de productos dessas florestas, mas sempre com a obrigação de replantio (sic).

Código Florestal seguinte sob a designação de áreas de “preservação permanente” (LUCAS, 2009).

O segundo Código Florestal Brasileiro, Lei nº 4.771/65, em relação à proteção da flora estabeleceu um modelo orgânico pentagonal, baseado em cinco instrumentos de fundo: áreas de preservação permanente; Reserva Legal; áreas de inclinação média; árvores imunes a corte e as unidades de conservação (BENJAMIN, 2000). Procurou-se, neste diploma, acentuar a idéia de preservação e de permanência das coberturas arbóreas em razão de suas funções protetoras (MACHADO, 2011).

O legislador de 1965 estabeleceu duas espécies de áreas de preservação permanente. No artigo 2º, foram elencadas as áreas que seriam objeto de proteção pelo só fato de se enquadrarem nas condições previstas no dispositivo. Por outro lado, no artigo 3º dispôs o Código sobre as áreas que dependeriam de ato do Poder Público para que então fossem designadas de proteção permanente.

Adverte Celso Antonio Pacheco Fiorillo que a expressão preservação permanente não representa a forma mais técnica para designar tais áreas, uma vez que, caso permitida a sua utilização, ainda que para fins ecológicos, ou na hipótese de advir lei permitindo a supressão desta vegetação, estar-se-á interferindo na suposta intocabilidade pretendida para tais espaços (2002).

Da mesma forma que os diplomas anteriores, referido Código previu exceção à regra de não intervenção e não supressão das áreas de preservação permanente, nas hipóteses de empreendimento de utilidade pública ou interesse social (MILARÉ, 2007).

O Código Florestal de 1965 foi revogado pela Lei Federal nº 12.651 de 25 de março de 2012, que trouxe consideráveis novidades no que tange ao assunto deste tópico – no item seguinte serão destacados alguns comentários e críticas da doutrina a respeito do Novo Código Florestal.

Segundo Paulo de Bessa Antunes, é difícil compreender a vontade do legislador do Novo Código Florestal no que tange às áreas de preservação permanente. Isto porque manteve as antigas áreas protegidas pelo código anterior, acrescentou novas hipóteses, mas, por outro lado, diminuiu a extensão de proteção de outras tantas áreas, o que denota um comportamento ambíguo (2013).

No Novo Código Florestal, o conceito de Área de Preservação Permanente é trazido no artigo 3º, inciso II, entendendo-se esta como a área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

Os pressupostos caracterizadores de uma Área de Preservação Permanente, conforme estabelecido na norma, representam a sua função ambiental e, como matéria de legalidade, devem estar presentes na área que se pretenda declarar como de preservação permanente. Portanto, esclarece Paulo de Bessa Antunes que somente as áreas que efetivamente desempenham funções ambientais podem receber a designação de APP (2013).

Os artigos 4º e 6º estabelecem dois grupos de Áreas de Preservação Permanente – no mesmo sentido que o Código anterior – quais sejam, respectivamente: as áreas designadas como de preservação permanente por força da própria lei e as áreas de preservação permanentes criadas por força de ato do Poder Público.

Interessante ainda destacar que poderá o Poder Público declarar certo local como Área de Preservação Permanente no intuito de assegurar condições de bem-estar público, conforme a redação do artigo 6º, inciso VII. Trata-se evidentemente de conceito aberto, que requer adequada regulamentação (ANTUNES, 2013).

Na esteira dos diplomas florestais anteriores, a Lei nº 12.651/2012, em seu artigo 8º, estabelece que a intervenção ou supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente poderá ocorrer em casos de utilidade pública, de interesse social ou em situações que causem baixo impacto ambiental.

As definições para os termos utilidade pública, interesse social e as hipóteses que caracterizam atividades de baixo impacto ambiental estão previstas no artigo 3º do novel diploma. Ressalta-se a importância destes conceitos e exemplos, uma vez que com base em tais conceitos se dará a autorização para supressão da vegetação de preservação permanente.

Conforme destaca Bessa Antunes, as mudanças mais significativas e drásticas do Novo Código Florestal dizem respeito às definições de utilidade pública e interesse social, que foram consideravelmente ampliadas, resultando desse modo no aumento significativo das hipóteses que autorizam a supressão da vegetação nativa (2013).

Enquanto o sistema anterior previa três hipóteses para caracterizar o interesse social legitimador de intervenção em Áreas de Preservação Permanente, o Novo Código Florestal estabeleceu um conjunto com 12 situações, sendo que as hipóteses ainda poderão ser ampliadas pelos Estados, uma vez que aos Conselhos locais permite-se a declaração de atividades de baixo impacto ambiental (ANTUNES, 2013).

Destaca-se ainda que o legislador, conforme disposto na alínea “e” do inciso VIII do artigo 3º do referido Código, admite a possibilidade de criação de nova hipótese para supressão de área de preservação permanente em caso de utilidade pública para atividades similares àquelas dispostas no rol do mesmo inciso, inexistindo alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, o que revela o potencial de interferência assegurado ao Poder Público.

A proteção das Áreas de Preservação Permanente não tem por objetivo apenas tutelar a vegetação, mas sim outros recursos naturais, como o solo e a água (FIORILLO, 2002). Tal constatação é perceptível a partir do próprio conceito trazido pela Lei Florestal, onde são reveladas as funções ambientais deste espaço, conforme já destacado.

No meio urbano, as áreas de preservação permanente revelam uma série de funções, tais como, a proteção do solo contra desastres associados ao uso e ocupação inadequados em encostas e topos de morro; proteção dos cursos hídricos em prevenção a enchentes, poluição e assoreamento; manter a permeabilidade do solo, evitando inundações; propiciar a recarga dos aquíferos de modo a garantir o abastecimento público; constituir refúgio para a fauna; atenuar o desequilíbrio climático típico de centros urbanos, como o excesso de aridez e a formação de ilhas de calor (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2013).

Portanto, percebe-se que a função das áreas de preservação permanente em meio urbano é acentuada, uma vez que, além de constituir um elemento fundamental para o equilíbrio da natureza – função esta que

independe da localização em área urbana ou área rural – também auxiliará, indiretamente, na segurança dos habitantes contra desastres naturais e desconfortos causados pelas interferências desmedidas no meio ambiente natural. Destaca-se, ainda, que a manutenção das Áreas de Preservação Permanente em meio urbano valoriza a paisagem e propicia um espaço de lazer e recreação aos habitantes das cidades e aproximação com os elementos da natureza.

A soma de todos estes fatores expressa, em síntese, a função das Áreas de Preservação Permanente em área urbana de propiciar uma maior qualidade aos seus habitantes.

### 3.2. O Código Florestal e a sua aplicação em Ambiente Urbano

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal, para legislar sobre florestas, tal como se extrai do inciso VI do artigo 24. Nesta forma de repartição, caberá à União fixar as normas gerais sobre o tema, consubstanciadas em princípios e diretrizes que regerão a legislação florestal nacional (MAGALHÃES, 2001).

Com o advento da Carta de 1988, o Código Florestal então vigente – originário da Lei Federal nº 4.771/65 promulgada durante o regime constitucional de 1946 que atribuía privativamente à União legislar sobre matéria florestal – foi recepcionado correspondendo a uma norma geral tal como exigido no artigo 24 (ANTUNES, 2004).

De acordo com o critério determinado pelo constituinte, à lei federal florestal cabe fixar o piso mínimo no tocante à tutela legislativa sobre o tema, de modo que deverão os demais entes políticos legislar complementarmente e suplementar naquilo que for de sua competência, sem ferir o que determina a norma geral que deve ser projetada na legislação dos demais entes federativos (FIORILLO; RODRIGUES, 1997).

Assevera Paulo de Bessa Antunes que a inexistência de uma separação rígida das competências impõe aos diferentes entes vinculados pelos laços federativos que ajam de forma integrada e coordenada, respeitando-se mutuamente e perseguindo um objetivo comum. Portanto, deve-se entender

por norma geral o dever de ser amplo e capaz de deixar espaço para que os estados editem normas adaptadas às peculiaridades de seus territórios (2013).

Segundo o entendimento de Elaine Moraes de Albuquerque, a promulgação do Código Florestal de 1965 se deu em reação ao avanço indiscriminado sobre as matas, sendo que a preocupação do legislador consistia na questão da agricultura. Naquele contexto, portanto, o foco de atenção da lei não se voltava ao meio urbano (2012).

No mesmo sentido, adverte Marcelo Abelha Rodrigues que a Lei Federal nº 4.771/65 não foi criada para tutelar o meio ambiente ou proteger a biodiversidade. Em primeiro plano estava a tutela de outros interesses, notadamente econômicos, sendo um reflexo do estágio evolutivo em que se encontrava a ciência, a consciência e a legislação ambiental da época (2013).

Por outro lado, ressalta Herman Benjamin que a promulgação do Código Florestal de 1965 representou uma verdadeira inovação no ordenamento brasileiro em relação à proteção dos ricos e ameaçados ecossistemas. Sua aprovação, em pleno regime militar, sob um Congresso dominado por representantes de uma poderosa oligarquia rural, mostrou-se surpreendente de modo que, como salienta o autor:

Só mesmo a certeza da inaplicabilidade ou exigibilidade da lei (a exemplo do Código Florestal de 1934) para explicar a promulgação de um diploma com tais características e instrumentos, no seu conjunto inauguradores de um novo paradigma jurídico (2000, p. 1).

Apenas com a promulgação da Política Nacional do Meio Ambiente e, posteriormente, com a Constituição Federal, é que se reconheceu o meio ambiente como bem jurídico a ser tutelado em prioridade. Ainda assim, reconhece Marcelo Abelha Rodrigues que a Lei 4.771/65 deixou um saldo positivo, notadamente quanto à proposta de preservar as então denominadas Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal (RODRIGUES, 2013).

No que tange à aplicabilidade em área urbana, assevera Édis Milaré que o Código Florestal de 1965 na sua redação original não fazia distinção entre áreas urbanas e rurais. Entretanto, com as modificações promovidas na lei, instaurou-se a celeuma entre doutrinadores, a respeito da aplicação ou não do código em perímetro urbano (2007).

Em 1978, a Lei nº 6.535 incluiu a alínea “i” no artigo 2º do Código Florestal, a qual estabelecia a aplicação da Lei Florestal nas áreas metropolitanas definidas em lei, redação que conduziu parte dos doutrinadores a entender pela aplicação do Código Florestal em área urbana (MILARÉ, 2007).

Com o advento da Lei de Parcelamento do Solo Urbano, Lei Federal nº 6.766/79, estabeleceu-se que ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, em perímetro urbano, deve-se respeitar uma faixa não edificável de 15 metros. Sendo que, à época, o Código Florestal fixava apenas a extensão de cinco metros como área de preservação permanente para os rios de menos de dez metros de largura, restou preterido em favor da Lei 6.766/79, mais restritiva.

Em 1986, a alteração promovida pela Lei 7.511/86 no Código Florestal ampliou a faixa marginal para 30 metros, sobrepondo-se, portanto, à extensão estabelecida pela Lei do Parcelamento do Solo Urbano.

Interessante destacar que a proposta de ampliação das faixas de proteção, na década de 80, foi apresentada pelo Deputado Artenir Werner, natural de cidade do Vale do Itajaí em Santa Catarina atingida por graves enchentes em 1983 e 1984. Estudos desta época demonstraram que as pessoas mais atingidas ocupavam áreas muito próximas a rios, riachos e encostas de alta declividade. Outrossim, cálculos demonstraram que os prejuízos seriam menores caso as faixas não edificáveis fossem maiores. Portanto, tais fatos conduziram à ampliação de parâmetros de proteção às áreas de preservação permanente no Código Florestal (ALBUQUERQUE, 2012).

Em 1989, foi promulgada a Lei nº 7.803 que regulou a aplicabilidade do Código Florestal nas áreas urbanas. De um lado, suprimiu a alínea i do artigo 2º da Lei 4.771/65, acima comentada. Por outro lado, inseriu um parágrafo único ao artigo 2º do referido diploma, o qual estabelecia que:

No caso de áreas urbanas [...] observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo.

Com a alteração promovida pela Lei nº 7.803/89, destaca Paula Lucas que alguns municípios passaram a incluir em seus Planos Diretores faixas reduzidas para as áreas de preservação permanente, apoiando-se para tal no artigo 30 da Constituição Federal bem como na própria redação do parágrafo único do artigo 2º da Lei 4.771/65 que previa a observância de planos diretores e leis de uso e ocupação do solo para áreas urbanas (2008).

A modificação da Lei 7.803/89, segundo aponta Elaine Moraes de Albuquerque, conduziu a um amplo movimento estruturado para impedir a aplicabilidade da Lei Florestal no espaço urbano, sustentando a interpretação de que nas áreas urbanas deveria ser observado somente o Plano Diretor e Leis de Uso e Ocupação do Solo Urbano – interpretação esta oposta à intenção protetiva almejada pelo legislador (2012).

A partir da reedição da Medida Provisória em maio de 2000, inseriu-se no artigo 1º do Código Florestal a desnecessidade da presença de vegetação nativa para caracterizar a área de preservação permanente. Por esta alteração, destaca Paula Lucas, perdeu força o argumento de que nos espaços urbanos consolidados, sendo ausente a vegetação a preservar, inexistiriam referidas áreas de proteção especial (2008).

Reeditada novamente em 2001, a MP 2166-67 alterou o artigo 4º do Código Florestal, inserindo parágrafo que dissipou a divergência de interpretações no campo jurídico quanto à aplicabilidade da Lei em área urbana (ALBUQUERQUE, 2012). No parágrafo 2º do referido dispositivo, indicou a possibilidade de supressão de vegetação em área de preservação permanente em espaço urbano, conforme as exigências então dispostas.

Reforçando o entendimento pela aplicação do Código Florestal em área urbana, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), instituído pela Lei 6.938/81, aprovou a Resolução 369/2006, dispondo sobre as hipóteses excepcionais de intervenção ou supressão de vegetação nas áreas de preservação permanente, quais sejam, utilidade pública, interesse social e baixo impacto. Trata-se, na visão de Elaine Moraes de Albuquerque, de verdadeiro marco legal na gestão das áreas de preservação permanente urbanas (2012).

Outrossim, em março 2002 havia o CONAMA editado as Resoluções nº 302 e nº 303 estabelecendo a extensão das faixas de áreas de preservação



permanente em casos não previstos pelo Código Florestal que se diferenciava em função da localização destes espaços em área rural ou área urbana consolidada (LUCAS, 2008).

Segundo Paulo de Bessa Antunes, o parágrafo único do artigo 2º da Lei 4.771/65 teria sido recepcionado pelo artigo 30 da Constituição Federal, que dispõe sobre a competência dos municípios, de modo que as limitações impostas pelo diploma florestal deveriam corresponder à impossibilidade dos municípios tornarem mais flexíveis os parâmetros fixados pela lei federal (2004).

No mesmo sentido, para Juraci Perez Magalhães, pelo parágrafo único do artigo 2º do Código Florestal de 1965, as limitações impostas às áreas de preservação permanente estender-se-iam às regiões metropolitanas, urbanas, microrregiões e aglomerações urbanas (2001).

A controvérsia sobre o parágrafo único do artigo 2º da Lei 4.771/65, na visão de Romero Magri e Moreira Borges, centrava-se em saber se poderia o Município estabelecer padrões menos restritivos de proteção em áreas de preservação permanente do que aqueles fixados pela lei federal, sobretudo no que tange às faixas de vegetação ciliar dos cursos d'água que cortam o perímetro urbano (1996).

Por outro lado, no entendimento de Romero Magri e Moreira Borges, o parágrafo único do artigo 2º da Lei 4.771/65 refletiria a intenção do legislador de dar tratamento diferenciado entre área urbana e área rural, medida esta que estaria em plena harmonia com a ordem constitucional e legal (1996). Segundo os autores, as normas contidas no Código Florestal, não poderiam ser aplicadas de forma homogênea a todos os espaços urbanos do país, tendo em vista as peculiaridades de cada local.

Como bem sintetizam Romero Magri e Moreira Borges, a discussão opera-se em torno do termo “limites” utilizado pelo parágrafo único do artigo 2º da Lei 4.771/65 que, na opinião dos autores, apenas poderia significar a impossibilidade de lei municipal fixar padrões mais rigorosos do que aqueles contidos em lei federal, pois, do contrário, redundaria no paradoxo de impor ao espaço urbano restrições mais rigorosas comparativamente ao espaço rural (1996).

Portanto, percebe-se que a discussão em torno da aplicabilidade da Lei 4.771/65 em meio urbano teria origem em dois pontos: a dúvida quanto à intenção da Lei em estender seus efeitos ao perímetro urbano, tendo em vista a redação embaraçada do parágrafo único do artigo 2º do Código; e, por outro lado, quanto à possibilidade da União impor tais restrições ao ente municipal, que recebe da Constituição competência para organizar a ocupação de seu território e legislar sobre matérias de interesse local.

Na vigência do Código Florestal de 1965, a jurisprudência foi progressivamente afastando a incidência da norma florestal federal em áreas urbanas, tendo em vista a incompatibilidade entre a Lei e a situação fática que pretendia regular (ANTUNES, 2013).

Em 25 de maio de 2012, a Lei nº 12.651 instaurou no ordenamento pátrio o Novo Código Florestal, cujo advento foi acompanhado de muita polêmica, principalmente diante da acusação da nova lei atender aos anseios da bancada ruralista do Congresso Nacional. Conforme destaca Marcelo Abelha Rodrigues, o antigo Código foi considerado pelo segmento ruralista o grande opressor do desenvolvimento do país no setor produtivo da terra, conduzindo a bancada ruralista a empreender esforços na criação de uma nova lei em que as restrições ambientais fossem menores (2013).

O processo de alteração do Código Florestal Brasileiro, na visão de Herman Benjamin, não teve por escopo o aperfeiçoamento de seus mecanismos, mas a pretensão de mutilar o instrumental que lhe deu operosidade e respeitabilidade. Curiosamente, justamente quando os instrumentos do Código revogado começaram a minimamente ser respeitados, teria a lei se tornado ultrapassada (2000).

Nesse sentido, um dos feitos negativos da Nova Lei Florestal foi a criação do instituto da área rural consolidada<sup>7</sup>, disposta no inciso IV do artigo 3º, que, conforme ressalta Abelha Rodrigues, predispõe-se a legalizar inúmeras situações de ilícitos ambientais de infratores que desrespeitaram a legislação ambiental ao destruírem Áreas de Preservação Permanente e Áreas de Reserva Legal (2013).

---

<sup>7</sup> IV - área rural consolidada: área de imóvel rural com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pousio;

A Lei nº 12.651/2012 criou ainda o Programa de Regularização Ambiental (PRA), o qual permite que os infratores que suprimiram irregularmente a vegetação em Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito, antes de 22/07/2008, possam regularizar tais áreas consolidadas. A adesão ao referido programa permite ainda a extinção das sanções administrativas e penais que eventualmente tenham sido impostas, mediante assinatura de termo de compromisso que constituirá título executivo extrajudicial. Interessante destacar que o percentual de vegetação a ser recomposta, em tais casos, é menor do que aquele previsto no artigo 4º da lei. Criou-se, assim, um regime diferenciado e melhor para o infrator (RODRIGUES, 2013).

Por outro lado, enquanto não for implantado o Programa de Regularização Ambiental nos Estados e Municípios, nada acontecerá com os infratores que suprimiriam irregularmente APP e Reserva Legal antes de 22.07.2008 segundo expressa dicção do § 4º<sup>8</sup> do artigo 59 da Lei 12.651/2012.

Para Paulo de Bessa Antunes, a ênfase do Novo Código Florestal é dada na aceitação de danos ambientais consumados que se acumularam no tempo, cuja responsabilidade se atribui tanto à inércia das autoridades públicas, quanto à ousadia de setores com elevada força econômica e política que simplesmente desatenderam às normas, bem como à cumulação de novas leis e exigências despreocupadas, entretanto, com a sua efetivação (2013). Adverte o mesmo autor, ao considerar o Novo Código Florestal como sendo menos rigoroso que o anterior em termos de proteção das Áreas de Preservação Permanente, que houve na verdade um reconhecimento explícito da ineficácia das normas anteriores e uma acomodação às situações de fato preexistentes (ANTUNES, 2013).

O sancionamento do Novo Código Florestal foi acompanhado de 12 vetos da presidente Dilma Rousseff e Medida Provisória com 32 alterações em relação ao texto aprovado. Outrossim, o recente código foi alvo de modificação da Lei 12.727/2012. Ressalta-se ainda que foram propostas Ações Diretas de

---

<sup>8</sup> § 4º No período entre a publicação desta Lei e a implantação do PRA em cada Estado e no Distrito Federal, bem como após a adesão do interessado ao PRA e enquanto estiver sendo cumprido o termo de compromisso, o proprietário ou possuidor não poderá ser autuado por infrações cometidas antes de 22 de julho de 2008, relativas à supressão irregular de vegetação em Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito.

Inconstitucionalidades ao Novo Código Florestal, pendentes de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal. Tais fatos evidenciam que o advento da Nova Lei Florestal revelou-se bastante turbulento.

Assevera Paulo de Bessa Antunes (2013) que a nova Lei Florestal, além de revelar má técnica jurídica, ultrapassa a competência federal estabelecida no artigo 24 da Constituição Federal, pois não se limita a dispor sobre normas gerais, constituindo-se em lei excessivamente detalhista. Conforme o autor, o novo código:

É ruim como técnica jurídica, inseguro e falho em seus conceitos, excessivamente abrangente e, portanto, contraditório [...] sem vocação para o futuro, como deve ser o bom texto normativo (2013, p. 2).

A nova Lei Florestal detém um campo de abrangência menor que os códigos anteriores, devido à criação de leis especiais que assumiram o papel de texto normativo principal para as áreas que então se destinam, Contraditoriamente, esta legislação geral avançou em direção às cidades, (ANTUNES, 2013).

No que tange as áreas urbanas, a nova lei fixou expressamente nos seus artigos 4º e 25 a sua aplicabilidade nestes espaços. Segundo Paulo de Bessa Antunes, a imposição do Código Florestal às áreas urbanas dificulta a gestão do solo urbano que, constitucionalmente, compete ao poder público municipal (2013).

O artigo 25 do novel diploma, de maneira inovadora em relação ao código anterior, dispõe sobre as “áreas verdes urbanas”, implicando, na visão de Paulo de Bessa Antunes, em um maior avanço do poder normativo da União sobre a competência dos municípios (2013).

A aplicação do artigo 4º do Novo Código Florestal em áreas urbanas exige o reconhecimento do fato de a área verificada apresentar os requisitos, ou a função ambiental, estabelecida neste dispositivo. Tal averiguação correrá por conta do órgão licenciador da atividade pretendia, mediante parecer técnico fundamentando, indicando a existência ou não de função ambiental no local (ANTUNES, 2013).

Desse modo, percebe-se que o Novo Código Florestal revela claramente a sua aplicabilidade em perímetro urbano, resolvendo neste ponto o impasse

em relação ao código revogado, que dividia as interpretações. Por outro lado, é possível que ainda perdure discussão quanto à eventual invasão de competência sobre a esfera municipal. Portanto, é preciso aguardar certo período de tempo, para que se constate na prática a aplicação de suas regras no perímetro urbano.

### 3.3. Ocorrências no Município de Florianópolis: conflito entre crescimento urbano e proteção de Áreas de Preservação Permanente

A análise do trabalho antecedente a este tópico dedicou-se à revisão da doutrina e do ordenamento jurídico pátrio em busca dos conceitos fundamentais à compreensão do tema proposto, qual seja, a proteção ambiental em perímetro urbano, com ênfase na hipótese das áreas de preservação permanente. No intuito de melhor caracterizar este conflito, optou-se por selecionar uma cidade em específico, cujo histórico de ocupação revele esta problemática.

A escolha pela cidade de Florianópolis denota-se muito pertinente ao tema. Isto porque, segundo a pesquisadora Mariléa Caruso, pelas características físicas da Ilha de Santa Catarina, mais de 90% de sua vegetação pode ser considerada de preservação permanente, pois estão situadas ao longo dos rios, nas nascentes dos rios, ao redor das lagoas, no topo de morros; nas encostas com declividade de mais de 45°; nas restingas fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangue (1990).

Por outro lado, a natureza insular de Florianópolis, em sua maior porção, ao mesmo tempo em que responsável pela diversificação de seu ecossistema, constitui também um grande desafio ao seu processo de urbanização, tendo em vista esta limitação física (LIMA, 2007).

Pretende-se, portanto, adentrar brevemente na história de Florianópolis, demonstrando como se desenvolveu o processo de ocupação e urbanização em tensão com o meio ambiente natural. Em seguida, será comentado especificamente o caso de dois ecossistemas dentro da Ilha, na região do Itacorubi, que sofreram alto impacto pelo processo de urbanização: a região da bacia hidrográfica do Itacorubi.

A região da Bacia do Itacorubi, pela sua localização muito próxima do centro da cidade, experimentou nas últimas décadas acentuado crescimento populacional e, por consequência, grave impacto ambiental. Ressalta-se que já em 1968, por designação da Lei Municipal nº 898, esta localidade era compreendida como parte da zona urbana insular de Florianópolis.

Nesta localidade, portanto, muitos aterros foram feitos para dar lugar a edifícios e avenidas, afetando em especial dois tipos de áreas de preservação permanente: as faixas ciliares de cursos d'água que compreendem a Bacia Hidrográfica do Itacorubi, bem como a área de manguezal que lhe pertence (CARUSO, 1990).

### 3.3.1. O Processo de Ocupação da Ilha de Santa Catarina

Uma breve incursão na história da ocupação da Ilha de Santa Catarina demonstra que o comprometimento de seus recursos naturais constitui um fenômeno antigo e que, em maior ou menor grau, desde sempre a acompanhou. Entende-se importante destacar alguns momentos históricos que denotam esta afirmação.

A primeira forma de desmatamento na Ilha de Santa Catarina deu-se em função das necessidades de solo por parte de seus primitivos habitantes, os indígenas carijós, para o cultivo de algodão, milho e mandioca. Tratava-se assim de uma atividade de subsistência (CARUSO, 1990).

A partir de 1500, em função de sua localização a Ilha tornou-se ponto de parada obrigatório para navegadores que se dirigiam para os mares do sul. Desse modo, neste período iniciou-se outro tipo de desmatamento, pela necessidade de tábuas e mastros para navios avariados ou ainda de lenha e carvão para seus fogões (CARUSO, 1990).

Em 1748, a vinda de açorianos para a Ilha representou um salto no processo de ocupação e colonização. Neste momento, abriram-se clareiras para a edificação de centenas de casas bem como se iniciou a agricultura permanente em larga escala. Simultaneamente à agricultura, o desmatamento também se dava em razão da produção de energia para consumo doméstico e industrial (CECCA, 1997).

A vegetação dos mangues nesse período também era muito visada, servindo de lenha para os engenhos de farinha e aguardente. Outrossim, esta vegetação era ideal para ser cortada e transportada, pois não exigia embarcações grandes, além de ser facilmente encontrada nas margens dos rios e junto ao litoral (CARUSO, 1990).

Percebe-se, em suma, que no início da colonização o desmatamento ocorria em virtude da necessidade de madeira para construção naval, construção civil, fabricação de móveis e exportação e a necessidade de lenha como fonte de energia para uso doméstico, engenhos, olarias, curtumes, caieiras, abastecimento de navios e ocupação urbana (CECCA, 1997).

No século XIX, a população da Ilha cresceu com a chegada de famílias isoladas de alemães, italianos, sírios, libaneses, gregos e brasileiros de outras províncias, que iriam se dedicar ao comércio, tendo em vista o crescimento da atividade portuária, fato que representou o aumento da área urbana de Desterro (CECCA, 1997).

Nas primeiras décadas do século XX, observou-se uma crise na atividade portuária da Ilha e a estagnação da agricultura. Por volta da década de 50, constataram os urbanistas que a cidade estava atrasada e inadequada para sustentar às transformações que logo viriam a transformá-la em uma cidade moderna. Nesta diretriz, foi então elaborado o primeiro Plano Diretor de Florianópolis de 1952 (LIMA, 2007).

Em 1956 é criada a Universidade Estadual de Santa Catarina e em 1961 a Universidade Federal de Santa Catarina, cujo campus fora estrategicamente instalado no pouco habitado bairro da Trindade, de modo a possibilitar mudanças na dinâmica imobiliária da capital – hipótese que se confirmou posteriormente (LIMA, 2007).

Segundo a pesquisadora Mariléa Caruso, desde o início da colonização de Desterro até o ano de 1978, teriam sido desmatados 87,8% das florestas nativas, 26,1% dos mangues e 22,4% das vegetações de praias, dunas e restingas. De forma integrada, em 1978 consolidou-se o desmatamento de 76,1% das vegetações nativas (1990).

Portanto, em 1978 mais da metade da vegetação da Ilha de Santa Catarina era constituída por vegetação secundária, ou seja, aquela que surge

espontânea e imediatamente após a completa devastação ou abandono de terrenos (CARUSO, 1990).

A partir de 1980, com o desenvolvimento da indústria do turismo e da construção civil, revelou-se um novo tipo de ocupação, sendo o mais danoso já visto na Ilha de Santa Catarina. Isto porque, ao contrário das atividades agrícolas, as edificações não permitem a regeneração das condições originais, tornando definitiva a agressão ao meio ambiente (LIMA, 2007).

A elaboração de legislação urbanística que controle a expansão urbana em Florianópolis tem ocorrido de maneira confusa, conforme destaca Débora Lima. O atual Plano Diretor do Distrito Sede, Lei Complementar nº 01/97, sofreu tantas alterações desde sua promulgação, que na prática se tornou ininteligível para o cidadão comum, condição esta que beneficia, por outro lado, interesses vinculados à especulação imobiliária (LIMA, 2007).

Por outro lado, este mesmo Plano Diretor, embora tenha expressamente disposto sobre as áreas de preservação permanente, omitiu nos mapas de zoneamento estas áreas de proteção, o que acabou permitindo loteamentos e ocupação (CLARO, 2012).

Percebe-se, assim, que o crescimento urbano de Florianópolis revela alta displicência dos órgãos públicos em garantir a necessária proteção dos recursos ambientais e, por consequência, a qualidade de vida aos moradores.

Discute-se em Florianópolis, desde 2006, a elaboração de um novo Plano Diretor, também designado Plano Diretor Participativo, conforme exigência do Estatuto da Cidade de que haja a gestão democrática das cidades, por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação de planos e projetos de desenvolvimento urbano.

O processo de elaboração, entretanto, não seguiu uma evolução simples e muito menos consensual. Por duas vezes o processo participativo foi interrompido pela Prefeitura que alegou a necessidade de uma reclusão técnica. Apresentado um projeto em 2010, houve diversos protestos populares e intervenções judiciais, pois a população não viu suas reivindicações representadas (CLARO, 2012).

Aguarda-se, portanto, a implantação de um novo Plano Diretor em Florianópolis, que atenda às projeções de crescimento da cidade e que



promova o equilíbrio entre o desenvolvimento urbano e a proteção do meio ambiente, necessária, como visto, para atingir o grau de cidade sustentável e propiciar a almejada e também garantida qualidade de vida aos habitantes.

### 3.3.2. Ocupação na Bacia Hidrográfica do Itacorubi

A Bacia Hidrográfica do Itacorubi está inserida na parte central da Ilha de Santa Catarina. Drenada pelo Rio Itacorubi e pelo denominado Córrego Grande, contando com um grande número de pequenos afluentes, abrange os bairros do Córrego Grande, Jardim Anchieta, Jardim Santa Mônica, Parque São Jorge, Pantanal, Trindade, Carvoeira e Serrinha, bairros estes que vêm contribuindo intensamente com o crescimento urbano da cidade de Florianópolis (CLARO, 2012).

Durante a década de 1950, a agricultura constituía importante atividade nesta área, que também dividia espaço com o reflorestamento de eucalipto e criação de gado leiteiro. Entretanto, na década seguinte, a região experimentou uma nova fase de ocupação, com um intenso processo de expansão e estruturação urbana, decorrente, principalmente, da implantação do Campus da UFSC, da sede da ELETROSUL e de órgãos como TELESC, UDESC, CELESC, CCA/UFSC, Secretaria de Agricultura, CIDASC e EPAGRI (SANTOS, 2003).

A década de 1960 foi muito expressiva para a evolução do plano urbano desta região, com diversos fatores que contribuíram para este crescimento, como a construção de uma via expressa, a conhecida como Beira-Mar Norte, a qual ligaria a Bacia Hidrográfica do Itacorubi ao centro da cidade (CLARO, 2012). Portanto, a construção desta avenida e a implantação de diversos órgãos na localidade, deram impulso a um intenso processo de urbanização.

O novo contingente de funcionários dos órgãos então instalados na região desencadeou a criação de loteamentos para a construção de residências. O aumento na demanda por lotes gerou um processo de especulação imobiliária, que, conseqüentemente, conduziu a um processo de ocupação desordenado da região, displicente às características e a diversidade dos ecossistemas, apoiado pela permissividade da lei, uma vez que o Plano

Diretor de 1976 apresentava escassa preocupação com as questões ambientais (SANTOS, 2003).

Os loteamentos empreendidos, embora aprovados pelos órgãos públicos, por vezes não respeitaram a legislação federal no que tange a preservação da mata ciliar e da área *non aedificandi* nas margens dos cursos d'água da bacia do Itacorubi, suprimindo e retificando rios ali existentes. A construção de residências seguiu o curso do rio Córrego Grande, comprometendo a existência da vegetação ao longo de sua margem. Destaca-se que na década de 80, a região do Córrego Grande, Parque São Jorge, Jardim Anchieta e Jardim Santa Monica, sofreu diversas inundações e enchentes (CLARO, 2012)

Da necessidade de ordenar o uso do solo na região em comento, em conformidade com as variáveis ambientais, apresentou o IPUF, em 1982, proposta de revisão do Plano Diretor. No ano de 1982, foi aprovada a Lei Municipal nº 1.851, a qual abrangia Itacorubi, Trindade, Córrego Grande e adjacências, cujo destaque foi a institucionalização das áreas de preservação permanente (APP) e de preservação com uso limitado (APL) das encostas que contornam o Distrito Sede e dos manguezais, como é o caso do mangue do Itacorubi (SANTOS, 2003).

A partir do século XXI, a região da Bacia Hidrográfica do Itacorubi entra em nova fase de expansão urbana, com a verticalização das construções incentivada por uma emenda na Lei Complementar nº 01/97. Onde antes era permitido construir apenas seis pavimentos, foi possível construir até catorze pavimentos, gerando um aumento considerável na densidade demográfica (CLARO, 2012).

A ocupação urbana nesta região se consolidou em cima de diversos cursos d'água, que foram canalizados ou assoreados, poluídos e tendo sua mata ciliar degenerada ou extinta. A vegetação remanescente encontra-se nas áreas de cotas mais altas e na parte de mangue, que, entretanto, não têm conexão entre si, dificultando a troca do fluxo gênico. Neste ponto, é importante ressaltar que os diferentes ecossistemas estabelecem entre si relações de reciprocidade, a partir das quais se obtém o equilíbrio dinâmico do meio ambiente. Portanto, alterando-se um componente do sistema, tem-se a

desestabilização também dos ecossistemas inter-relacionados com este (MELO, 2012).

Por outro lado, a impermeabilização do solo verificada na região do Itacorubi é motivo para inundações e alagamentos frequentes na área de planície, inclusive com chuvas de baixa intensidade (CLARO, 2012).

Esta área possui moradias nas partes mais altas dos morros, em áreas com declividade proibida para habitação e nas margens dos cursos d'água, cujas ocupações estão sujeitas ao risco de desmoronamento e enchentes, causando danos ao meio ambiente e à comunidade. Ressalta-se, outrossim, que as ocupações indevidas são feitas tanto por camadas menos favorecidas, quanto por classes mais abastadas, ou seja, independem de classe social (SANTOS, 2003).

Ressalta-se a importância da preservação da mata ciliar no retardamento da velocidade das águas, auxiliando no combate às enchentes. Assim, a preservação ou regeneração da mata ciliar é uma diretriz de preservação da biodiversidade e de melhoramento urbano (CLARO, 2012).

Verifica-se que a urbanização na Bacia Hidrográfica do Itacorubi foi bastante acelerada, e desconsiderou as condicionantes ambientais. Comprometendo as áreas de preservação permanente, tornou-se ameaça ao equilíbrio ecológico, visível nas frequentes inundações da região, na poluição atmosférica, no lançamento de esgoto sem tratamento e, portanto, a qualidade de vida dos habitantes.

### 3.3.3. Manguezal do Itacorubi e as interferências do processo de urbanização

Os mangues são associações halófitas com predomínio de espécies arbustivas e de pequenas árvores latifoliadas perenes, que se desenvolvem sobre solos pantanosos salgados, nas baías, reentrâncias do mar e desembocadura dos rios, sob a influência das marés (CARUSO, 1990).

Este ecossistema representa o habitat de muitas espécies de peixes e crustáceos que neles passam uma época de suas vidas, servindo ainda de moradia para espécies de avifauna. Apresenta ainda fundamental papel na cadeia alimentar, uma vez que milhares de pequenos invertebrados dependem da matéria produzida pelos mangues para sua alimentação que serão

posteriormente consumidos por pequenos peixes e estes, posteriormente, por répteis, aves e mamíferos (CARUSO, 1990).

Além de sua elevada função ecológica, em áreas urbanas atuam os mangues como esponjas que garantem o sistema hidráulico da região, retendo a água da chuva e de tempestades e evitando a ocorrência de enchentes no local, característica que, portanto, acentua a necessária preservação deste ecossistema mesmo em ambiente urbano (ARSIE; FRANCO, 2012).

O manguezal do Itacorubi é o mais próximo do aglomerado urbano de Florianópolis, possuindo cerca de 150 hectares – menos de 60% da área original – e, dentre os manguezais da Ilha, foi o mais afetado pelo processo de urbanização. Recebe os efluentes de esgotos sanitários de toda a população da bacia do rio Itacorubi e líquidos tóxicos remanescentes do aterro sanitário já desativado (CECA, 1997).

A conservação e recuperação do mangue do Itacorubi constituem grande desafio para a cidade de Florianópolis. Trata-se do maior mangue urbano do Brasil e que já teve mais da metade de sua área original perdida, fato que evidencia o crescimento desordenado da cidade e a ineficiência da gestão pública no trato com este ambiente (ARSIE; FRANCO, 2012).

O espaço original do manguezal do Itacorubi foi atravessado por uma rodovia, a Avenida da Saudade; ocupado por um aterro sanitário e destinado para a construção de residências. Por sua localização, tem sido objeto de uso incorreto, tanto por parte da administração pública quanto da população em geral (HUBER, 2004).

Por meio do Decreto nº 64.340 de 1969, a União autorizou a concessão da área deste manguezal à Universidade Federal de Santa Catarina, sob a forma de utilização gratuita, destinando-se a abrigar os Centros de Ensino e Pesquisa e outros órgãos, conforme disposto na norma. Aos cuidados da Universidade, não escapou, entretanto, às sequelas do desenfreado crescimento da região.

Questão polêmica sobre interferência no manguezal do Itacorubi foi a construção do shopping Iguatemi, cuja edificação teria ainda contribuído com alterações microclimáticas, exemplificadas nas inundações periódicas constatadas desde sua construção (ARSIE; FRANCO, 2012).

Em relação ao empreendimento, foram propostas Ação Popular nº 2005.72.00.000104-5 e Ação Civil Pública nº 2006.72.00.002927-8, ambas versando sobre o cancelamento da licença ambiental deferida para esta construção. Tendo havido homologação de acordo na Ação Civil Pública, restou a primeira arquivada.

A última movimentação nos autos da referida Ação Civil Pública data de maio de 2013, onde o magistrado concedeu ao Município de Florianópolis prazo de 30 dias para iniciar a execução de projeto de implantação de ciclovia e faixa exclusiva para pedestres, bem como comprovar que tomou medidas administrativas necessárias à implantação do Parque Jacaré – parque voltado à recuperação e à preservação do ecossistema natural – exigências estas contidas no acordo celebrado entre as partes. Designou-se, ainda, audiência de conciliação para 3 de julho de 2013.

O Plano Diretor original da Capital, Lei nº 01/97 exigia, para qualquer alteração pretendida, a realização de um estudo da respectiva Unidade Especial de Planejamento (UEP), além da análise de seu impacto na Infraestrutura urbana e comunitária, e ser instituída com parecer técnico do órgão municipal de planejamento.

Entretanto, houve alteração do Plano Diretor através da Lei Complementar 250/06, a qual possibilitou obras e edificações e termos menos restritivas – incluindo-se a construção do shopping Center em questão – resultando em danos ao ambiente e à sociedade residente no local. A mudança legislativa deixou ainda mais vulnerável uma região já bastante afetada por esgotamentos naturais e urbanísticos (ARSIE; FRANCO, 2012).

Nesse contexto, foi interposta a Ação Civil Pública nº 2007.72.00.008013-6, com vistas à suspensão dos alvarás expedidos através desta lei complementar; à declaração incidental de sua inconstitucionalidade e à condenação do Município de Florianópolis a elaborar estudo ambiental e urbanístico exclusivo para todo o Bairro Santa Mônica, usando como parâmetros o Estudo de Impacto Ambiental e o Estudo de Impacto de Vizinhança.

Em decisão de primeiro grau, julgou-se extinto o processo, sem julgamento de mérito, entendendo o magistrado não ser possível a declaração de inconstitucionalidade de lei, como pedido principal, em sede de ação civil

pública; tampouco possível determinar ao Executivo Municipal, via sentença, a elaboração de uma nova lei (Plano Diretor), supervisionada e acompanhada pelo Judiciário, parte autora e Ministério Público Federal, sob pena de usurpação de funções e invasão da seara legislativa. Interposto recurso, aguarda-se decisão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

Portanto, tendo em vista a localização do manguezal do Itacorubi, encoberto por zona urbana em franca expansão altamente visada pelo setor imobiliário, revela-se a vulnerabilidade deste ecossistema. Alerta a pesquisadora Marilea Caruso que se a urbanização prosseguir no ritmo dos últimos anos, a tendência é uma alteração ainda mais profunda no manguezal do Itacorubi, que colocará em risco a sua própria existência (1990).

Saliente-se que a presença das áreas de preservação permanente nas áreas urbanas é um ganho ambiental e urbano. Ambiental, porque auxilia na preservação da biodiversidade, na manutenção do fluxo hídrico entre outros. Ao mesmo tempo, traduz um ganho ao meio urbano, uma vez que proporciona melhora da qualidade do ar, evita ilhas de calor, enchentes e inundações (CLARO, 2012).

O manguezal do Itacorubi é, portanto, bastante representativo do conflito que emerge entre o processo de urbanização da cidade de Florianópolis e a proteção do meio ambiente natural. O comprometimento deste ecossistema viola as prerrogativas sustentadas, como visto anteriormente, pelo direito urbanístico, que prega o crescimento do meio urbano alinhado ao equilíbrio ecológico, como forma de garantir o bem estar dos habitantes.

### 3.4. Julgamentos do Tribunal Regional Federal da 4ª Região que envolvem Áreas de Preservação Permanente na cidade de Florianópolis

O início do terceiro capítulo deste trabalho trouxe a definição legal para as áreas de preservação permanente, sua origem no ordenamento pátrio e a finalidade de tais espaços. Em sequência, analisou-se a Lei Florestal brasileira, no que diz respeito à aplicabilidade do instituto das áreas de preservação permanente em meio urbano. Posteriormente, analisou-se o histórico de ocupação de cidade de Florianópolis, em sua porção insular, de modo a

demonstrar o tratamento dado a tais áreas durante o seu processo de urbanização. Pretende-se agora observar tal questão sob um aspecto jurídico.

Nesse sentido, foram selecionados julgamentos proferidos na esfera do Tribunal Regional Federal da 4ª Região cujas lides envolvem a interferência em áreas de preservação permanente em núcleo urbano na cidade de Florianópolis. A escolha por este Tribunal justifica-se em razão da existência em Florianópolis de muitos casos que combinam a interferência em áreas de preservação permanente em terreno de marinha, cabendo à União competência para a causa.

O primeiro critério utilizado para a seleção das decisões judiciais foi, portanto, buscar casos ocorridos especificamente em Florianópolis. Após o recorte para esta cidade, foram extraídos os julgamentos que manifestassem o posicionamento do tribunal quanto à aplicação do Código Florestal em área urbana; que revelassem a aplicação do princípio de prevenção ou precaução para a proteção de espaço ameaçado; e que demonstrassem o conflito entre o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e outros direitos igualmente tutelados pela Constituição Federal.

a) Apelação Cível nº 0007357-74.2004.404.7200/SC

Trata-se de Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público Federal em face da empresa ACCR Administração e Participações Ltda. em função do dano ambiental causado pela ré em área de preservação permanente, na Praia Brava em Florianópolis, consistente na obra clandestina de canalização de curso d'água, retirada de mata ciliar e da vegetação de restinga protetora de dunas do entorno.

Conforme sustentou o *parquet* na peça inaugural, em 2001 teria a parte ré canalizado, com canos de concreto, um curso d'água, com o propósito de eliminar os recuos legais da área de preservação permanente situada ao longo do curso d'água, de modo a viabilizar a construção de empreendimento.

Em primeiro grau, houve a condenação da parte ré a recuperar a área degradada, retornando o curso d'água à situação anterior; retirar entulhos e aterro na área de preservação permanente; reflorestar o local e responsabilizar-se pela manutenção e preservação da flora nativa plantada.

Restou condenada a ré ainda ao pagamento da quantia de R\$ 50.000,00 a título de indenização pelos danos ambientais causados.

A parte ré interpôs recurso de apelação, alegando, quanto ao mérito, não ter ocorrido dano à mata ciliar, à vegetação de restinga ou às dunas. Aduziu que o curso d'água em tela seria artificial, inexistindo, portanto, dano ambiental. Sustentou ainda a inaplicabilidade do Código Florestal em zona urbana.

A Relatora Desembargadora Federal Marga Inge Barth Tessler, ressaltou em seu voto que a proteção ambiental da área às margens de curso d'água não faz distinção entre origem natural ou artificial, exigindo-se de qualquer forma a observância de faixa ciliar de trinta metros. E ainda, a decisão destacou que mesmo estando em área urbana e habitada, os cursos d'água não perdem a proteção jurídica contida no Código Florestal, pois há inclusive expressa previsão na Lei neste sentido.

Ressaltou-se, ainda, que a possibilidade de suprimir vegetação em área de preservação permanente para construir é excepcional. E ainda, conforme o teor da decisão, tratando-se de área de preservação permanente, a ré tem o dever constitucional de recuperá-la, tendo em vista ter sido causadora do dano.

Por fim, a 4ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, por unanimidade, manteve a decisão em primeiro grau quanto à condenação da parte ré a recuperar a área degradada e pagar indenização no valor de R\$ 50.000,00. Deu-se parcial provimento ao recurso de apelação quanto ao pedido de dispensa de honorários advocatícios em favor do autor da ação.

A Decisão foi publicada em 17 de março de 2011.

#### b) Agravo de Instrumento nº 5001221-27.2013.404.0000/SC

Este processo refere-se a uma Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público Federal contra o Município de Florianópolis, objetivando afastar os efeitos da legislação municipal sobre zoneamento urbano, que estaria contribuindo para a degradação das áreas de preservação permanente na Praia de Canasvieiras.

Sustentou o *parquet* que o Município de Florianópolis estaria ignorando a legislação ambiental federal, estadual, parte geral de sua própria lei de



zoneamento e as resoluções n° 303/2002 e 369/3006 do CONAMA, executando obras de pavimentação sobre área de restinga e faixa de mata ciliar de curso d'água.

Requerida antecipação de tutela, esta foi atendida pelo juízo de primeira instância, que determinou a observância da legislação ambiental federal diante da análise de pedidos de ocupações, alterações, reformas e construções na Rua Antenor Borges, naquele bairro, uma vez que se trata de área de preservação permanente.

Contra a decisão que concedeu a antecipação de tutela foi interposto recurso de Agravo de Instrumento, ao qual, sob a relatoria da Desembargadora Federal Maria Lúcia Luz Leiria, foi negado provimento.

Importante destacar que a decisão neste agravo de instrumento levou em consideração o princípio da precaução, oportunamente comentado no início deste trabalho. Desse modo, entendeu-se que a incerteza quanto à ofensividade ambiental pela utilização da regra de zoneamento urbanístico do Município de Florianópolis deveria suspender os efeitos de tais normas, até que no decorrer da instrução processual melhor se possa analisar os possíveis impactos da lei.

A decisão foi publicada em 07 de março de 2013.

c) Embargos Infringentes n° 2004.72.00.010090-0/SC

Trata-se de Ação Civil Pública promovida pelo Ministério Público Federal visando à anulação de licença ambiental concedida pela FATMA, órgão ambiental estadual de Santa Catarina, para a construção de empreendimento no bairro de Santo Antônio de Lisboa, tendo em vista que a obra estaria situada à beira de curso d'água, em área de preservação permanente.

Contra a sentença em primeiro grau, a ré interpôs recurso de apelação, ao qual foi dado provimento. Desse modo, União Federal e IBAMA opuseram Embargos Infringentes requerendo a prevalência do voto vencido da Desembargadora Federal Marga Inge Barth Tessler, que entendeu pela irregularidade da construção e pela nulidade dos licenciamentos, uma vez que, ainda que se tratando de curso d'água canalizado pela Prefeitura de Florianópolis, tampouco o limite de dois metros previsto em Consulta de

Viabilidade fora respeitado, estando a obra a um metro e meio da canalização do córrego.

A relatora Desembargadora Maria Lúcia Luz Leiria, em seu voto, entendeu que a parte ré agiu dentro da legalidade, seguindo as orientações locais de proteção ambiental. Afirmou não se tratar de área de preservação permanente, uma vez que inaplicável o Código Florestal em área urbana, cujas peculiaridades devem ser levadas em consideração ao se aplicar a legislação florestal.

Adotando os fundamentos do voto-vista do juiz federal Márcio Antônio Rocha, destacou ainda a relatora que o córrego em questão, por estar contido por tubulações de drenagem e galeria pluvial, não constitui área de preservação permanente e, portanto, não exige distanciamento de trinta metros, tal como previsto no Código Florestal.

Outrossim, ressaltou que tubulações e galerias de concreto não necessitam de proteção ambiental, mas apenas restrições administrativas que lhes garantam funcionalidade. Consta ainda do voto, que a canalização de cursos d'água representa medida compatível com as necessidades da urbanização e inclusive protetiva destes recursos, uma vez que impede o lançamento de esgoto doméstico.

Destacou-se ainda que a proximidade da obra ao córrego não traz qualquer dano ambiental, tanto pelas condições sanitárias atuais do córrego, quer por constituir a canalização existente em razoável alternativa de proteção à qualidade de vida.

Consta ainda do voto que o caso não demandaria a aplicação dos preceitos do Código Florestal, tendo em vista os razoáveis motivos que levaram a Prefeitura Municipal de Florianópolis à canalização do córrego. Ademais, a legislação florestal federal não seria vocacionada a regular áreas verdes urbanas, tampouco poderia o intérprete aplicá-la em desconformidade às necessidades locais apresentadas pelo espaço urbano.

Pelas razões expostas, decidiu a Segunda Seção do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, por maioria, negar provimento aos embargos infringentes. A decisão foi publicada em 09 de setembro de 2008.

d) Apelação Cível nº 5010593-36.2010.404.7200/SC

O Ministério Público Federal propôs Ação Civil Pública contra o Município de Florianópolis e construtora, com vistas a impedir a construção de residencial na Praia dos Ingleses, pois estaria sendo erguido em área de preservação permanente.

Em primeira instância, foi reconhecida a nulidade do alvará de construção e licença ambiental emitido pelo Município e pela FATMA, órgão ambiental estadual, pois não observaram a legislação ambiental. A ré também foi condenada ao pagamento de indenização em montante equivalente a 10% do valor total do imóvel. Ministério Público Federal, Fundação de Amparo ao Meio Ambiente, União Federal, IBAMA, bem como a própria construtora interpuseram recurso de apelação contra a decisão.

A relatora, em seu voto, entendeu pela integral manutenção da sentença. Em seu voto, no qual transcreveu a fundamentação da decisão recorrida, compreendeu que a construtora edificou em área de preservação permanente, suprimindo vegetação de restinga, sem autorização da autoridade competente. Portanto, teriam os réus o dever constitucional de recuperar a área em questão.

Entretanto, ponderou a relatora que a eventual demolição do empreendimento, não traria ganho ao meio ambiente. Ressaltando a conclusão obtida por perícia do IBAMA, o local não apresentaria mais vegetação de restinga, tratando-se de zona urbana já degradada, de modo que não seria a preservação daquela propriedade e recuperação daquela vegetação que trariam de volta a condição encontrada anteriormente no local. Ademais, o residencial já estaria inclusive habitado e a sua demolição causaria prejuízos de grande monta tanto à construtora quanto aos adquirentes.

Neste contexto, entendeu-se como a solução mais adequada a reparação do dano ambiental em pecúnia, pois a remoção da obra constituiria sanção desproporcional ao fato realizado.

A Terceira Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso de apelação, mantendo a sentença por seus legais fundamentos. A decisão foi publicada em 5 de novembro de 2012.

À luz do exposto, verificou-se que o processo de urbanização na cidade de Florianópolis, precisamente em sua porção insular, desencadeado na

segunda metade do século passado, conduziu a um intenso processo de degradação de seus recursos ecológicos, notadamente de suas áreas de preservação permanente. Observou-se entre as causas para esta devastação o descompasso entre legislação urbanística e ambiental, permitindo-se interferências nas áreas de preservação permanente em desacordo ao estabelecido em legislação florestal; a forte atuação do mercado imobiliário; a concessão equivocada de licenças ambientais e licenças urbanísticas; a falta de fiscalização de obras irregulares e, possivelmente, a falta de conscientização geral a respeito da importância destas áreas.

O Ministério Público, tal como visto a partir da selecionada jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 4ª Região sobre situações ocorridas em Florianópolis, apresenta-se como uma instituição atuante na busca pela proteção do meio ambiente e das áreas de relevante interesse ecológico. Entretanto, as lides que versam sobre a proteção de áreas de preservação permanente em ambiente urbano se mostram um desafio aos tribunais, uma vez que invocam não apenas o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, mas também o direito à moradia, à segurança jurídica e os fatos consumados anteriormente à própria existência de lei protetiva ambiental. Por outro lado, algumas decisões ponderam se os recursos naturais em meio urbano devem receber a mesma proteção daqueles situados em área rural.

Na Apelação Cível nº 0007357-74.2004.404.7200/SC, a 4ª Turma do referido Tribunal assegurou a aplicabilidade do Código Florestal, no caso a Lei 4.771/1965, em área urbana, bem como entendeu que a proteção ambiental das faixas ciliares dos cursos d'água é exigida tanto para cursos d'água naturais quanto para os artificiais. Denota-se neste caso um posicionamento do tribunal alinhado à proteção das áreas de preservação permanente.

Também no caso do Agravo de Instrumento nº 5001221-27.2013.404.0000/SC, adotou o Tribunal posicionamento favorável à proteção das áreas de preservação permanente, mantendo no caso medida liminar que, à luz do princípio da precaução, afastou os efeitos de lei de zoneamento do Município de Florianópolis, cuja aplicação estaria violando áreas de preservação permanente na Praia de Canasvieiras. Na dúvida sobre a periculosidade de determinada atividade, que no caso seria a aplicabilidade de

uma lei urbanística, optou-se por seguir uma posição de cautela, prevenindo-se maiores danos ao meio ambiente.

Por outro lado, a decisão nos Embargos Infringentes nº 2004.72.00.010090-0/SC, revelou um posicionamento menos comprometido com a proteção do meio ambiente. Isto porque em discussão sobre a necessária proteção ou não da margem de curso d'água canalizado, entenderam os julgadores, por maioria, que, neste caso, a sua margem não requer proteção, pois não constitui verdadeira área de preservação permanente e, ainda, adotou-se o entendimento de que o Código Florestal seria inaplicável em área urbana, cujas particularidades ensejariam tratamento diferenciado. Outro ponto grave desta decisão consistiu na utilização de opiniões pessoais e leigas do julgador sobre a necessidade de se proteger ou não as margens de cursos d'água canalizados, sem qualquer respaldo científico.

Por sua vez, o caso da Apelação Cível nº 5010593-36.2010.404.7200/SC, ilustra situação frequente: a edificação em área de preservação permanente autorizada por órgãos públicos. Em tais casos, percebe-se um conflito entre direito à preservação do meio ambiente, direito à moradia, segurança jurídica e ainda a questão do dano consumado. No caso, ponderou a 3ª Turma do Tribunal que a demolição da obra, inclusive já habitada, não traria benefícios ao meio ambiente, de modo que o dano deveria ser reparado por meio de indenização. Visualiza-se, a partir deste caso, a importância de que os órgãos licenciadores sejam extremamente zelosos na concessão de licenças, evitando a discussão sobre a prejudicialidade de um empreendimento posteriormente à sua conclusão.

Os conflitos judiciais acima selecionados, ao lado do breve histórico da ocupação da cidade de Florianópolis brevemente explanado no decorrer do trabalho, ainda que não sejam suficientes para uma afirmação cabal, revelam-se indícios de que as áreas de preservação permanente desta cidade não estão sendo suficientemente protegidas, conforme previsto em lei, a despeito da relevante função ecológica que representam para o meio ambiente e para o próprio meio urbano.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ocupação irregular do solo e o uso indevido de áreas de preservação permanente, que apresentam relevantes funções ecológicas, constituem um dos efeitos indesejáveis do processo de urbanização sem planejamento e controle. No processo de urbanização das cidades, por diversas razões, estas áreas são muitas vezes negligenciadas. O presente trabalho, portanto, pautou-se à pretensão de abordar a questão deste específico risco ambiental diante do fenômeno de crescimento urbano, tomando-se como exemplo o histórico da cidade de Florianópolis.

O capítulo primeiro, inicialmente, dedicou-se a uma reflexão sobre a problemática interação da sociedade moderna com o meio ambiente. Nesse sentido, apontou-se que o ser humano desafia a capacidade planetária de sustentar a vida desta e de outras gerações em qualidade e dignidade. Também se observou que, diante da interação da natureza, os riscos ambientais produzidos por uma sociedade não se vinculam ao local e ao momento em que gerados, mas irradiam prejuízos à vida em todo o planeta, sem distinções e durante gerações. Muitos riscos produzidos sequer são notados, pois os efeitos mais graves competirão à futura geração. O desafio de equilibrar esta complexa interação entre o desenvolvimento econômico e manutenção do equilíbrio ambiental justificaria o conceito de sociedade de risco.

Ainda no primeiro capítulo, analisou-se a definição de meio ambiente, vendo-se que a ampla doutrina segmenta este termo entre quatro dimensões – meio ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho – que, embora direcionadas a objetos distintos, unem-se quanto ao ideal de promover a sadia qualidade de vida dos indivíduos. O meio ambiente artificial, em especial, seria aquele composto pelo espaço urbano construído, diretamente relacionado à noção de cidade. Viu-se ainda que o meio ambiente ecologicamente equilibrado constitui um direito fundamental do ser humano, porquanto condiciona a dignidade da vida humana, sendo também assegurado às futuras gerações. Finalizando o primeiro capítulo, foram analisados os princípios da precaução e da prevenção que orientam a atuação dos poderes públicos no sentido de mitigar ou evitar a ocorrência de um dano ambiental.

Posteriormente, no capítulo segundo discorreu-se sobre a definição de cidade, perpassando pela história desta instituição e pelos critérios utilizados pelos autores para assim caracterizá-las. Em sequência, foram abordados os conceitos de urbanização, urbanificação e urbanismo, termos estes relacionados ao processo de expansão das cidades. Na continuação deste capítulo, analisou-se o Estatuto da Cidade, que fixa as diretrizes gerais da política urbana e assegura o direito a cidades sustentáveis. A sustentabilidade das cidades, como visto, deve ser compreendida como o equilíbrio entre economia, sociedade e meio ambiente, com vistas a propiciar o desenvolvimento urbano, de forma ambientalmente limpa, e garantir o bem-estar aos habitantes das cidades. Ao final do segundo capítulo, foi feita uma relação entre Direito Ambiental e Direito Urbanístico, constatando-se que ambas comungam de um objetivo comum: o compromisso com a preservação do meio ambiente, buscando a promoção de condições de vida dignas para as presentes e futuras gerações.

No capítulo final, focou-se o caso das interferências urbanas em áreas de preservação permanente derivadas do crescimento urbano da cidade de Florianópolis. Para tanto, iniciou-se o capítulo com a origem e definição de área de preservação permanente, citando-se algumas de suas funções ecológicas. Na sequência, analisou-se o Código Florestal brasileiro e a sua aplicabilidade em meio urbano. Posteriormente, uma breve incursão na história da ocupação de Florianópolis foi realizada a fim de demonstrar o impacto do processo de urbanização em suas áreas de preservação permanente, dando-se ênfase à ocupação da região do Itacorubi.

Por fim, encerrou-se o capítulo terceiro com a análise de quatro decisões proferidas pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, cujas lides envolviam a interferência em áreas de preservação permanente em núcleo urbano de Florianópolis. Percebeu-se que, em dois casos, o posicionamento do tribunal manteve-se alinhado à proteção das áreas de preservação permanente: na Apelação Cível nº 0007357-74.2004.404.7200/SC, restou assegurada a aplicabilidade do Código Florestal em área urbana; no caso do Agravo de Instrumento nº 5001221-27.2013.404.0000/SC, à luz do princípio da precaução, este tribunal afastou os efeitos de lei de zoneamento do Município

de Florianópolis, cuja aplicação estaria violando áreas de preservação permanente na Praia de Canasvieiras.

Por outro lado, nos outros dois casos analisados, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região revelou um posicionamento menos comprometido com a proteção do meio ambiente. Isto porque na decisão nos Embargos Infringentes nº 2004.72.00.010090-0/SC, adotou-se o entendimento de que o Código Florestal seria inaplicável em área urbana, cujas particularidades ensejariam tratamento diferenciado; por sua vez, no caso da Apelação Cível nº 5010593-36.2010.404.7200/SC, a proteção do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado cedeu espaço a outros direitos que também estariam vulneráveis pela situação em apreço, qual seja, a edificação autorizada por órgãos públicos em área de preservação permanente. Entendeu-se, no caso, que a demolição da obra não traria benefícios ao meio ambiente, devendo os danos ambientais ser reparados mediante indenização.

A partir da narrativa do histórico de ocupação da cidade de Florianópolis, bem como das selecionadas decisões judiciais do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, percebe-se que, mesmo nos dias atuais, as áreas de preservação permanente de Florianópolis, espaços de relevante interesse ecológico, encontram-se vulneráveis às interferências urbanas, situação que estaria violando o compromisso do Estatuto da Cidade e da Política Urbana em garantir o equilíbrio ecológico das cidades e, consequentemente, o bem estar dos seus habitantes.

Nesse contexto, ressalta-se a importância de que a legislação urbanística e ambiental sejam complementares, não apenas em redação mas principalmente na prática, de modo a evitar as interferências nas áreas de preservação permanente inseridas em meio urbano e garantir o equilíbrio do meio ambiente. Ao mesmo tempo, salienta-se que a melhor forma de proteger o meio ambiente é atuar de maneira preventiva, evitando a consumação do dano, pois, uma vez consumado o dano ambiental, outros direitos de igual relevância dentro do ordenamento jurídico estarão em conflito com o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Todavia, o que mais repercute ao final da pesquisa é o entendimento de que a manutenção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado – entendendo-se pelo termo meio ambiente não apenas o conjunto dos recursos



naturais, mas ainda o espaço artificial criado pelo ser humano, consubstanciado nas cidades – acima de um dever legal e constitucional, constitui verdadeiro requisito para que os indivíduos obtenham qualidade e dignidade de vida. É sob esta consciência, aliado ainda ao dever moral e solidariedade para com as futuras gerações cujas vidas também exigem dignidade, que Poder Público e coletividade devem juntos defender e preservar o meio ambiente.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Elaine Moraes. **APP Fluvial Urbana: Navegando entre o Sensível e a Pressão: o caso da Sub-bacia do Córrego Taióca – no ABC Paulista**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo: 2012.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 7ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

ARSIE, Jaqueline Gonçalves; FRANCO, Priscila Rosário. **Florianópolis diante da Manutenção do Maior Manguê Urbano Brasileiro**. Anais da I Jornada Latino-Americana de Direito e Meio Ambiente: Desafios para a conservação e uso sustentável da biodiversidade. Florianópolis, Novembro, 2012.

AYALA, Patryck de Araújo. **Deveres de proteção e o direito fundamental a ser protegido em face dos riscos de alimentos transgênicos**. Florianópolis, SC, 2009. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-Graduação em Direito.

AYALA, Patryck de Araújo. **Direito e incerteza : a proteção jurídica das futuras gerações no estado de direito ambiental**. Florianópolis, SC, 2002. 371 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-Graduação em Direito

BARROSO, Luis Roberto. **A proteção do Meio Ambiente na Constituição Brasileira**. Revista de Direito Constitucional e Internacional. Vol. 1, p. 115, outubro, 1992.

BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade**. Trad. Sebastião Nascimento. São Paulo: Ed. 34, 2010.

BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos. **A proteção das florestas brasileiras: ascensão e queda do código florestal. Da Medida Provisória 1.55/96 ao Projeto de conversão do Deputado Moacir Micheletto**. Revista de Direito Ambiental, volume 18, p. 20, abril, 2000.

BORATTI, Larissa Verri. **Aspectos teórico-jurídicos do risco ambiental no espaço urbano** [dissertação]. Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-Graduação em Direito. Florianópolis, SC, 2008.

CARUSO, Mariléa Martins Leal. **O desmatamento da Ilha de Santa Catarina de 1500 aos dias atuais**. Florianópolis: Editora da UFSC, 1990.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

CECCA – Centro de Estudos Cultura e Cidadania. **Unidades de Conservação e Áreas Protegidas da Ilha de Santa Catarina:** caracterização e legislação. Florianópolis: Insular, 1997.

CECCA – Centro de Estudos Cultura e Cidadania. **Uma cidade numa ilha:** relatórios sobre os problemas sócio-ambientais da Ilha de Santa Catarina. Florianópolis: Insular, 1997.

CLARO, Mariana Fonseca. **Florianópolis e as APPS Urbanas:** o caso da sub-bacia do Córrego Grande. Dissertação PósGraduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2012.

CORREIA, Fernando Alves. **Manual de Direito do Urbanismo.** Vol. 1, 4ª ed. Almedina, Coimbra, 2012.

CORREIA, Beliza Câmara. A Tutela Judicial do Meio Ambiente Cultural. **Revista de Direito Ambiental**, vol. 34, p. 41, abril, 2004.

COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério. **O Direito Ambiental das Cidades.** Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

CUSTÓDIO, Helita Barreira. Diretrizes da Legislação Ambiental para a Preservação das áreas verdes urbanas. **Doutrinas Essenciais de Direito Ambiental**, volume 3, p. 107, março, 2011.

DERANI, Cristiane. “Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado: Direito Fundamental e Princípio da Atividade Econômica”. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin (org.). **Temas de Direito Ambiental e Urbanístico.** São Paulo: Max Limonad, 1998.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade:** Direito ao Futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro.** 5. ed. ampl. São Paulo: Saraiva, 2004.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Meio Ambiente Urbano e Sustentabilidade. **Revista de Direito Ambiental.** V. 8, p. 179, out. 2007.

GRINOVER, Ada Pellegrini. A Defesa do Meio Ambiente em juízo como conquista da cidadania. **Revista de Direitos Difusos**, V. 2, p. 121-128, 2000.

HENÁRIAS, Maurício de Almeida. O Direito Urbanístico como Concretização do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana. **Revista de Direito Constitucional e Internacional.** Vol. 26, p. 227, jan. 1999.

HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição.** Tradução: Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

HUBER, Marlí Velasques. **Estudo Comparativo de Três Projetos de Restauração de Áreas Degradadas de Manguezais da Grande Florianópolis**. Dissertação do Programa de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2004.

LEAL, Rogério Gesta. **Direito Urbanístico: Condições e Possibilidades da Constituição do Espaço Urbano**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

LEFEBVRE, Henri. **A Revolução Urbana**. Tradução: Sérgio Martins. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

LEONARD, Annie. **A História das Coisas**. Trad. Heloisa Mourão. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

LIMA, Débora. **Ilha de Santa Catarina: desenvolvimento urbano e meio ambiente**. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 2007.

LUCAS, Renata Paula, **O Código Florestal em Meio Urbano: implicações da aplicação da Lei nº 7.803/89 na regularização de assentamentos irregulares em grandes cidades**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo: 2008.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Princípios do Direito Ambiental e Tutela Penal**. Doutrinas Essenciais de Direito Ambiental. Vol. 4, p. 901, março, 2011.

MAGALHÃES, Juraci Perez. **Comentários ao Código Florestal: doutrina e jurisprudência**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

MAGRI, Ronald Victor Romero; BORGES, Ana Lucia Moreira. Vegetação de Preservação Permanente e Área Urbana: uma interpretação do parágrafo único, do art. 2º, do Código Florestal. **Revista de Direito Ambiental**, ano 1, numero 2, abril-junho, 1996.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPPELI, Sílvia. **Direito Ambiental**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2004.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Vozes, 2008.

MEDAUAR, Odete. **Comentários dos arts. 1º a 3º**. In: ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; MEDAUAR, Odete (Coords.). Estatuto da Cidade: Lei n. 10.257, de 10.07.2001. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002. p. 11-27.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 15. ed. Atualização: Márcio Schneider Reis, Ergard Neves da Silva. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELO, Melissa Ely. **Restauração ambiental: do dever jurídico às técnicas reparatórias**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 17 ed. ver. e atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 5ª ed. ref. atual. ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Áreas de Preservação Permanente Urbanas. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/areas-verdes-urbanas/item/8050>>. Acesso em 21/05/2013.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. 2. ed. rev. Coimbra: Coimbra Editora, 1983.

MIRRA, Alvaro Luiz Valery. **Impacto Ambiental**: aspectos da legislação brasileira. 4ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1998.

OLIVEIRA FILHO, João Telmo de. **O direito do urbanismo constitucional**: caracterização e autonomia da disciplina. Disponível em: <http://www.ibdu.org.br/imagens/Odireitodourbanismoconstitucional.pdf>. Acesso em: 18/05/2013.

PASTORE, Ana Cláudia Ferreira. “A Importância do Caráter Preventivo da Legislação Brasileira: Um Exemplo Prático de Direito Comparado”. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin (org.). **Temas de Direito Ambiental e Urbanístico**. São Paulo: Max Limonad, 1998.

PAULA, Jônatas Luiz Moreira de. **O Princípio da Máxima Proteção Jurisdicional do Meio Ambiente**. Doutrinas Essenciais de Direito Ambiental. Vol. 4, p. 1277. Março 2011.

PINTO, Victor Carvalho. A Ordem Urbanística. **Revista de Direito Imobiliário**, vol. 51, p. 120, jul, 2001.

PIOVESAN, Flavia. O Direito ao Meio Ambiente e a Constituição de 1988: Diagnósticos e Perspectivas. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. Vol. 4, p. 75, julho, 1993.

PIRENNE, Henri. **Historia econômica e social da idade media**. 4. ed. São Paulo: Mestre Jou, 1968.

RODRIGUES, Daniela Rosário. Função Social da Propriedade Privada Diante do Meio Ambiente Artificial. **Revista de Direito Imobiliário**. Vol. 70, p. 83, janeiro, 2011.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. Áreas Consolidadas no Código Florestal (Lei 12.651/2012): uma vergonha sem precedentes no direito ambiental brasileiro. **Revista de Direito Ambiental**, volume 69, p. 345, jan, 2013.

RYBCZYNSKI, Witold. **Vida nas cidades**: expectativas urbanas. Tradução: Beatriz Horta. Rio de Janeiro: Record, 1996.

SANTOS, Cristina Camilo dos. **O processo de urbanização da Bacia do Itacorubi**: a influência da UFSC. Florianópolis, 2003. 92p. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) - Curso de Pós-Graduação em Engenharia Civil, Universidade Federal de Santa Catarina.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

SERVILHA, Elson Roney et al. As Áreas de Preservação Permanente, as Cidades e o Urbano. **Revista de Direito Ambiental**. Vol. 46, p. 97, abril. 2007

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, José Antônio Tietzmann. As Perspectivas das Cidades Sustentáveis: entre a Teoria e a Prática. **Revista de Direito Ambiental**, vol. 43, p. 133, Jul, 2006.

SILVA, Luciana Aboim Machado Gonçalves; ROLEMBERG, Jamile Carvalho. A Proteção ao Meio Ambiente do Trabalho: o direito ao bem-estar do trabalhador. **Revista de Direito do Trabalho**. Vol. 146, p. 375, Abr, 2012.

TORRES, Marcos Abreu. Estatuto da Cidade: Sua Interface no Meio Ambiente. **Revista de Direito Ambiental**. Vol. 45, p. 196, jan, 2007.

TRENNEPOHL, Terence Dorneles. **Manual de Direito Ambiental**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

WEBER, Max. **Historia Económica General**. Tradução de Manuel Sanchez Sarto. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.